Algemene Rekenkamer

De Staat als aandeelhouder

Over het beheer van staatsdeelnemingen

2015



De Staat als aandeelhouder

Over het beheer van staatsdeelnemingen

De tekst van het rapport *De Staat als aandeelhouder; Over het beheer van staatsdeelnemingen* is vastgesteld op 7 april 2015.
Het rapport is op 7 april 2015 aangeboden aan de Tweede Kamer.

Inhoud

Inleiding

Dit rapport is het resultaat van ons onderzoek naar de wijze waarop de rijksoverheid invulling geeft aan het aandeelhouderschap. Het is opgebouwd uit: een overzicht van de deelnemingenportefeuille, het kabinetsbeleid voor het beheer van deze deelnemingen en ons oordeel over de huidige uitvoering van het beheer van de deelnemingen.

Het beleid voor het beheer van staatsdeelnemingen gaat uit van het zogeheten ‘actief aandeelhouderschap’. Publiek belang en het beheer van maatschappelijk vermogen staan in dit beleid centraal, en het beleid werkt de onderdelen uit waarop de Staat als aandeelhouder de deelneming wil sturen. Wij signaleren dat in het beheer van staatsdeelnemingen nog niet optimaal gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden die het vennootschapsrecht biedt. We signaleren ook dat een belangrijk onderdeel van het aandeelhouderschap, het beoordelen van grote investeringsbeslissingen, onvoldoende transparant is en dat de zorgvuldigheid van de uitvoering van het beoordelingsproces te wensen overlaat. Tot slot zien we dat de informatie aan de Tweede Kamer over de resultaten van staatsdeelnemingen en over het beheer van staatsdeelnemingen aan informatiewaarde kan winnen.

In deze publicatie bouwen wij ook voort op onze eerdere onderzoeken naar staatsdeelnemingen. In 2005 brachten wij over staatsdeelnemingen een overzichtspublicatie uit (Algemene Rekenkamer, 2005). In de jaren daarna hebben wij onderzoek gedaan naar specifieke staatsdeelnemingen.

Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit twee delen. In het eerste deel staan onze inzichten, conclusies en aanbevelingen. Die zijn gebaseerd op het tweede deel: de bevindingen. Deel twee geeft meer in detail de uitkomsten en bevindingen van ons onderzoek. Deel twee is ingedeeld in drie onderdelen: de context van het staatsaandeelhouderschap, de uitvoering van het aandeelhouderschap en de informatievoorziening aan de Tweede Kamer. In de bijlagen hebben we de conclusies en aanbevelingen samengevat, een beschrijving van de aanpak van het onderzoek opgenomen en verder een lijst van afkortingen, een literatuurlijst en factsheets van de onderzochte staatsdeelnemingen met gedetailleerde informatie.

Deel 1

1 De Staat als aandeelhouder

1.1 Inleiding

Zie hoofdstuk 2 voor meer informatie over de staatsdeelnemingen.

De Nederlandse Staat heeft aandelen in verschillende ondernemingen.[1] Deze ondernemingen worden 'staatsdeelnemingen' genoemd. In het overzicht hierna staan de 37 staatsdeelnemingen waarvan de Staat in 2014 aandeelhouder was. Het ging om 35 besloten en naamloze vennootschappen (bv's en nv's) en twee stichtingen.[2] In omvang, sector en aard van werkzaamheden verschillen ze sterk van elkaar. Ook de omvang van het aandeel van de Staat varieert. Zo is de Staat 100% aandeelhouder van de Koninklijke Nederlandse Munt, voor bijna 70% aandeelhouder in de luchthaven Schiphol, en voor 1% aandeelhouder in Thales bv, producent van defensie-elektronica.

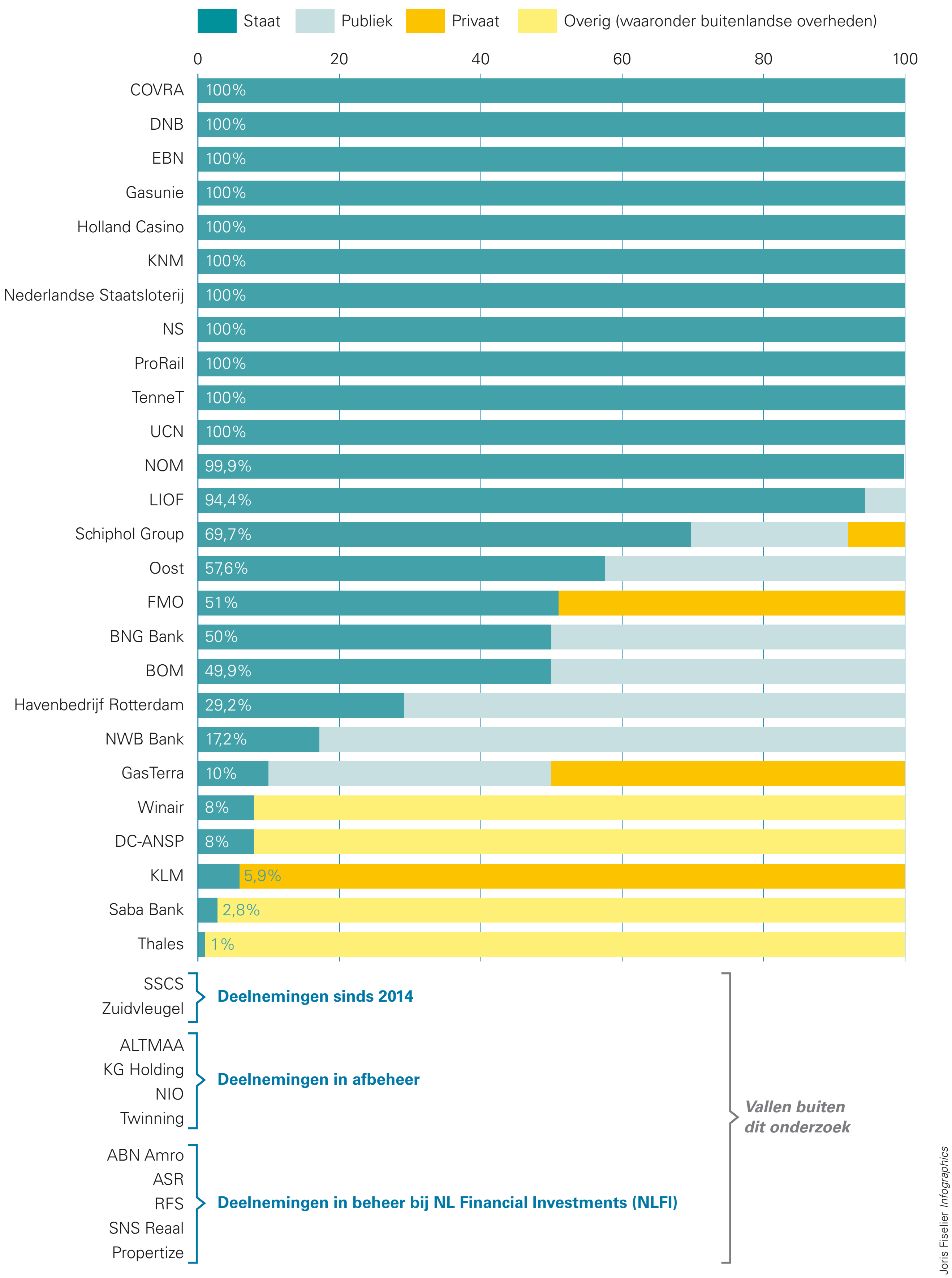
Van de 37 staatsdeelnemingen zijn er 26 betrokken in ons onderzoek. De 11 staatsdeelnemingen die buiten het onderzoek vallen, zijn:
- 2 deelnemingen die in 2014 aan de portefeuille zijn toegevoegd;
- 4 deelnemingen met de status 'in afbeheer'. Dit zijn vennootschappen zonder operationele activiteiten, die zullen worden verkocht of ontbonden;
- 5 financiële instellingen die eigendom van de Staat zijn geworden als gevolg van de financiële crisis en door de externe aandeelhouder NL financial investments (NLFI) worden beheerd.

Bij twee staatsdeelnemingen onderzochten we hoe de rijksoverheid in de praktijk invulling geeft aan het aandeelhouderschap: bij Schiphol Group en EBN.

1 In dit rapport bedoelen we met 'Staat': de rechtspersoon De Staat der Nederlanden. Wanneer de Staat aandelen houdt, spreken we van een staatsdeelneming.

2 Hoewel stichtingen geen aandeelhouders hebben, worden de stichtingen in de portefeuille sinds 2004 beheerd als staatsdeelneming. Deze stichtingen zijn dan ook zoveel mogelijk als vennootschap vormgegeven.

Overzicht 1 **Aandelenportefeuille van de Staat in 2014**



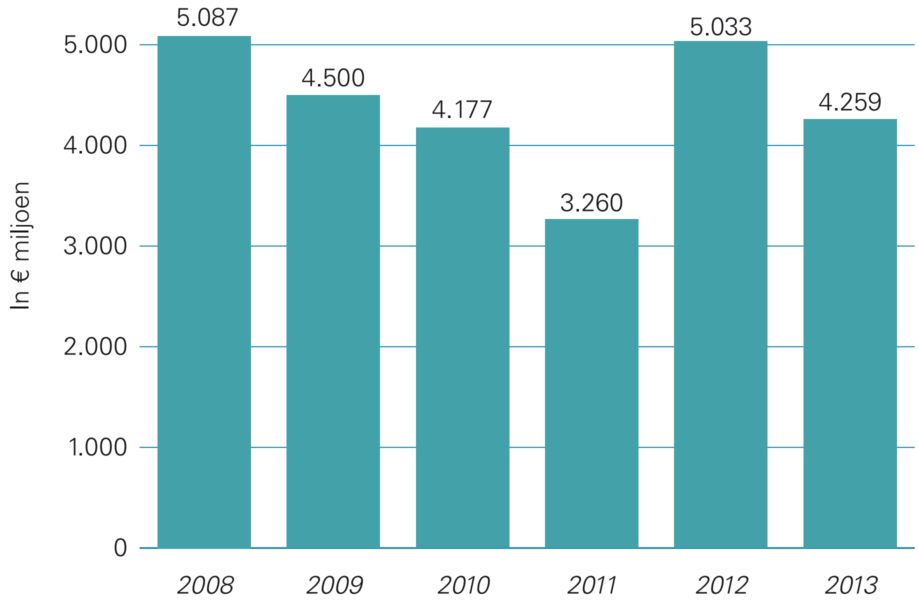
1.2 Aanleiding en doel van het onderzoek

In eerdere onderzoeken van de Algemene Rekenkamer is aandacht geweest voor staatsdeelnemingen: ProRail (Algemene Rekenkamer, 2009), Holland Casino (Algemene Rekenkamer, 2011) Gasunie (Algemene Rekenkamer, 2012a), en recentelijk TenneT (Algemene Rekenkamer, 2015). In de laatste twee genoemde onderzoeken stelden wij vast dat de verantwoordelijke ministers grote investeringen door ondernemingen waar de Staat aandelen in heeft, niet altijd even transparant en aantoonbaar toetst aan het publiek belang. Vanwege deze conclusies vonden wij het wenselijk om het beheer van de staatsdeelnemingen nader te onderzoeken.

Zie hoofdstuk 2 voor meer financiële informatie over de staatsdeelnemingen.

Een tweede reden om het staatsaandeelhouderschap te onderzoeken is dat staatsdeelnemingen een belangrijke bron van inkomsten voor de rijksoverheid zijn. In figuur 1 is te zien dat de rijksoverheid uit de deelnemingenportefeuille tussen 2007 en 2013 € 3 tot 5 miljard per jaar aan dividend heeft ontvangen.[3]

Figuur 1 **Inkomsten uit staatsdeelnemingen 2008-2013**



Bron: Jaarverslagen Beheer Staatsdeelnemingen (Financiën, 2011a en 2014a), exclusief superdividend NS van € 1,4 miljard in 2009.

Dit onderzoek past ook in de lijn van ons onderzoek naar risico's voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën (Algemene rekenkamer, 2011b, 2012b en 2013a). Uit deze rapporten kwam naar voren dat de Tweede Kamer geen overzicht ontvangt van risico's voor de overheidsfinanciën. Ook deelnemingen vormen een deel van het risicoprofiel van de Staat, omdat hier risicodragend kapitaal wordt geïnvesteerd.

In dit onderzoek zochten we antwoord op de volgende vragen:

1. In welke ondernemingen heeft de Staat aandelen?
2. Wat is het beleid voor het beheer van staatsdeelnemingen en hoe geeft de Staat in de praktijk invulling aan zijn rol als aandeelhouder van staatsdeelnemingen?
3. Wat is de kwaliteit van de informatie die de Tweede Kamer krijgt over (het beheer van) staatsdeelnemingen?

3 Met uitzondering van de financiële instellingen in beheer bij NLFI en de deelnemingen in afbeheer.

1.3 Aanpak van het onderzoek

In bijlage 5 staan factsheets per staatsdeelneming.

Voor het onderzoek naar de bevoegdheden van aandeelhouders, hebben we naast het vennootschapsrecht ook de statuten van de 26 deelnemingen bestudeerd.[4] Voor het verkrijgen van inzicht in de samenstelling van de portefeuille van de Staat, hebben wij ons voornamelijk gebaseerd op de cijfers en gegevens uit de jaarverslagen over het beheer van staatsdeelnemingen die het Ministerie van Financiën jaarlijks uitbrengt. Verder hebben we beleidsnota's over (het beheer van) staatsdeelnemingen bestudeerd om een beeld te krijgen van het beheer, en verslagen van parlementaire discussies geanalyseerd om een beeld te krijgen van de informatievoorziening aan de Tweede Kamer.

Om de praktijk van het aandeelhouderschap te beoordelen, hebben we mede gebruikgemaakt van bevindingen uit eerdere onderzoeken van de Algemene Rekenkamer. Deze bevindingen waren een aanvulling op het onderzoek dat wij bij twee deelnemingen hebben uitgevoerd: de Schiphol Group en EBN. Wij hebben ons in dit deel van het onderzoek vooral gericht op de wijze waarop de staatsaandeelhouder investeringsvoorstellen heeft beoordeeld. Ook hebben we een review gedaan op de bedrijfseconomische toets door de staatsaandeelhouder op de investeringsvoorstellen van Schiphol Group en EBN.

In bijlage 2 staat een uitgebreide toelichting op onze wijze van onderzoeken.

1.4 Aandeelhouderschap door de Staat in vogelvlucht

Voordat we de conclusies van ons onderzoek geven, bespreken we drie aspecten van het aandeelhouderschap: de bevoegdheden van de aandeelhouder, de organisatie van het aandeelhouderschap en het deelnemingenbeleid van het kabinet.

Het vennootschapsrecht wordt toegelicht in hoofdstuk 3.

Rechten en bevoegdheden van de Staat als aandeelhouder
Via het aandeelhouderschap in ondernemingen wil de rijksoverheid invloed uitoefenen op deze ondernemingen en zo - aanvullend op de wet- en regelgeving - het publiek belang waarborgen. Het aandeelhouderschap is een privaatrechtelijk sturingsinstrument waardoor de sturingsrelatie tussen de rijksoverheid en de onderneming in de privaatrechtelijke sfeer terecht komt.
De Staat is als aandeelhouder gebonden aan het vennootschapsrecht. Het sturen op het publiek belang moet dus vorm krijgen binnen het sturingsinstrumentarium dat het vennootschapsrecht de aandeelhouder biedt. De bevoegdheden die op grond van het vennootschapsrecht aan de algemene vergadering van aandeelhouders toekomen, kunnen dus ook door de Staat worden uitgeoefend. Verschillende bevoegdheden in het vennootschapsrecht kunnen alleen door de aandeelhouders worden uitgeoefend als deze bevoegdheden ook expliciet in de statuten van de betreffende staatsdeelneming zijn geregeld.

4 Wij hebben na het versturen van ons conceptrapport van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu de statuten van Winair ontvangen. Deze hebben wij in het rapport verwerkt, waardoor de tekst in § 1.5.1 en figuur 10 zijn aangepast.

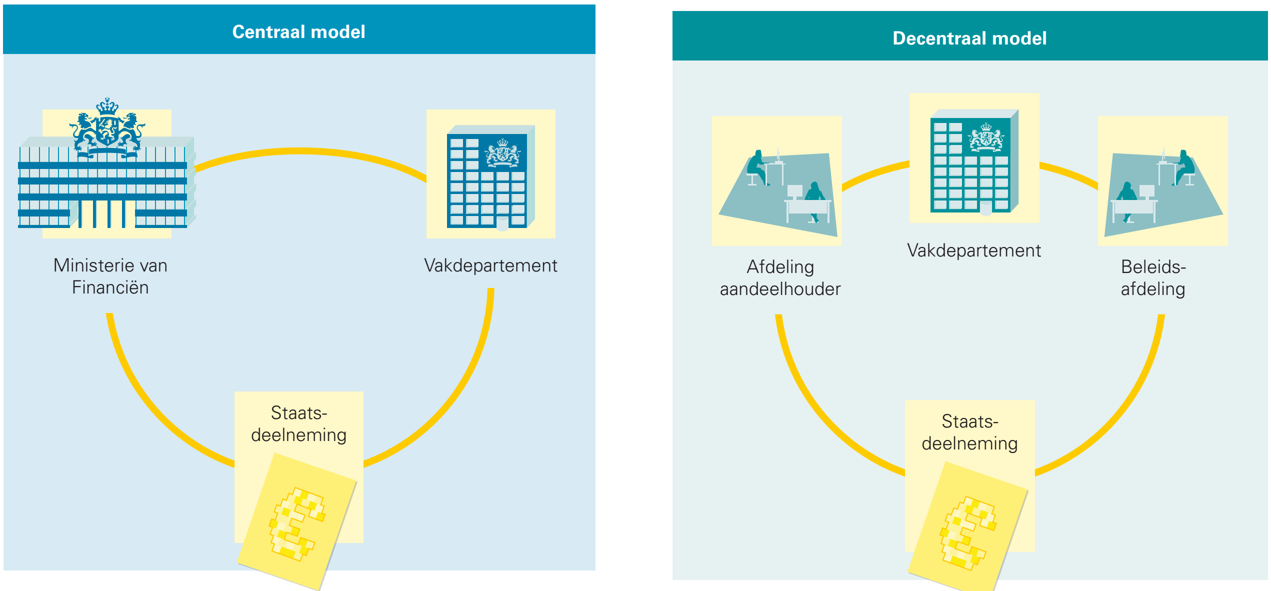
Zie hoofdstuk 5 voor meer informatie over de organisatie van het aandeelhouderschap.

Organisatie van het aandeelhouderschap
Binnen de rijksoverheid is het aandeelhouderschap op drie verschillende manieren georganiseerd. De belangrijkste twee vormen zijn het centrale model en het decentrale model.[5] In figuur 2 staan deze modellen schematisch weergegeven.

In het centrale model is het aandeelhouderschap ondergebracht bij de directie Financieringen van het Ministerie van Financiën. De verantwoordelijkheid voor het beleid ligt bij het vakdepartement van de sector waar de staatsdeelneming toe behoort. Voor de Schiphol Group bijvoorbeeld is het Ministerie van Infrastructuur en Milieu verantwoordelijk voor het luchtvaartbeleid en vervult het Ministerie van Financiën de rol van aandeelhouder.

De zogenoemde beleidsdeelnemingen zijn georganiseerd volgens het decentrale model. In dit model zijn het aandeelhouderschap en de beleidsverantwoordelijkheid bij hetzelfde ministerie ondergebracht. Bij bijvoorbeeld EBN is het Ministerie van Economische Zaken niet alleen verantwoordelijk voor het energiebeleid, maar ook aandeelhouder. Beide rollen zijn bij het Ministerie van EZ wel ondergebracht bij verschillende afdelingen binnen het ministerie.[6]

Figuur 2 **Organisatie aandeelhouderschap: centraal model en decentraal model (beleidsdeelneming)**



Het kabinetsbeleid voor het beheer van staatsdeelnemingen wordt toegelicht in hoofdstuk 4.

Waarborgen van publieke belangen centraal in het beleid
Het kabinet is van mening dat, hoewel wet- en regelgeving binnen het beleidsveld waar de onderneming opereert, de eerst aangewezen instrumenten zijn om publieke belangen te borgen, aandeelhouderschap door de Staat daarvoor als aanvullend instrument van toegevoegde waarde kan zijn. Aandeelhouderschap is dan een vorm van overheidsingrijpen. Als aandeelhouder is de Staat kapitaalverschaffer - en daarmee (deels) eigenaar - van ondernemingen. De primaire rol van de aandeelhouder in een vennootschap is om het kapitaal te bewaken dat hij in een onderneming heeft ingebracht.

5 Het derde model is het extern aandeelhouderschap. In § 5.1.3 staat een typering van dit model. We hebben extern aandeelhouderschap niet in ons onderzoek betrokken.
6 Wij volgen in dit rapport de indeling uit de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013. In deze nota worden KNM, NWB en BNG onder het centrale model geplaatst, terwijl zowel het aandeelhouderschap als de beleidsverantwoordelijkheid binnen het Ministerie van Financiën liggen.

Kenmerkend voor het aandeelhouderschap van de Staat is dat hij deze aandelen niet zozeer heeft omdat die rendement opleveren, maar vooral omdat met de onderneming specifieke publieke belangen zijn gemoeid. De bevoegdheden die de Staat als aandeelhouder heeft kunnen worden gebruikt om invloed uit te oefenen op de activiteiten van de onderneming en zo de publieke belangen die deze onderneming behartigt, veilig te stellen.

Zie hoofddstuk 4 voor een uitleg van het actief aandeelhouderschap.

Sinds 2007 zet het kabinet in op het actief beheren van staatsdeelnemingen (Financiën, 2007, p. 2). Door 'actief aandeelhouderschap' te expliciteren wil het kabinet de borging van publieke belangen nadrukkelijker dan voorheen bewaken, namelijk door te beoordelen of de strategie van de onderneming in lijn is met de door het beleidsdepartement gedefinieerde publieke belangen, door het sturen op de financiële gezondheid van de deelnemingen, door het (al dan niet) goedkeuren van investeringen, door het vaststellen van het beloningsbeleid en door het benoemen van goede bestuurders en commissarissen.
In de meest recente *Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid* uit 2013 (Financiën, 2013a) bevestigt het kabinet de uitgangspunten uit 2007 en heeft het 'actief aandeelhouderschap' verder uitgewerkt.

Het kabinetsbeleid voor staatsdeelnemingen geldt in principe voor alle 37 staatsdeelnemingen. In de praktijk blijkt dat op onderdelen van dit beleid wordt afgeweken, omdat de staatsaandeelhouder wil aansluiten bij de individuele staatsdeelneming. Een aantal ondernemingen heeft bijvoorbeeld een eigen norm voor het gewenste rendement. In de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid (2013) wil het kabinet aansluiten bij deze praktijk. Dit aansluiten bij de eigenheid van de specifieke deelneming wordt in de nota maatwerk genoemd.

1.5 Conclusies van het onderzoek

Op basis van ons onderzoek komen wij tot de volgende drie conclusies:
1. De Staat heeft als aandeelhouder nog niet de zeggenschap die nodig is voor de uitvoering van het beleid van actief aandeelhouderschap.
2. De uitvoering van het besluitvormingsproces bij grote investeringen van staatsdeelnemingen is niet altijd transparant en zorgvuldig.
3. De informatievoorziening over staatsdeelnemingen aan de Tweede Kamer kan aan informatiewaarde winnen.

Deze conclusies lichten we hierna toe.

1.5.1 De Staat heeft als aandeelhouder nog niet de zeggenschap die nodig is voor de uitvoering van het beleid van actief aandeelhouderschap

De Staat als aandeelhouder heeft nog niet altijd de zeggenschap die nodig is voor de uitvoering van het beleid van actief aandeelhouderschap. Er zit ruimte tussen de bevoegdheden die het vennootschapsrecht de aandeelhouder hiervoor biedt en de bevoegdheden die in de statuten van de staatsdeelnemingen zijn geregeld.

In hoofdstuk 4 wordt aangegeven op welke onderdelen de statuten nog niet in lijn zijn met de voor het beleid benodigde bevoegdheden.

Statuten behoeven aanpassing

Met het 'actief aandeelhouderschap' bij staatsdeelnemingen wil het kabinet de ruimte voor aandeelhouders binnen het vennootschapsrecht optimaal benutten. Om de mogelijkheden van het vennootschapsrecht te benutten, moeten de statuten van de staatsdeelnemingen hierop worden afgestemd. Verschillende bevoegdheden die het vennootschapsrecht de aandeelhouders (en dus ook de Staat) biedt, kunnen alleen worden uitgeoefend als deze ook expliciet in de statuten van de vennootschap zijn vastgelegd. Dit geldt bijvoorbeeld voor het goedkeuren van investeringsbeslissingen boven een bepaald drempelbedrag en voor de betrokkenheid bij de strategie van de onderneming. We zien dat bij sommige organisaties zoals bij de Nederlandse Spoorwegen en Schiphol Group, het drempelbedrag in de statuten dusdanig hoog is, dat de betrokkenheid van aandeelhouders bij een formele goedkeuring zelden aan de orde is. Verder is bij 13 van de onderzochte 26 organisaties zelfs helemaal niet vastgelegd in de statuten bij welk investeringsbedrag de aandeelhouders goedkeuring moeten geven. De wens van het kabinet om de staatsaandeelhouder formeel te betrekken bij branchevreemde investeringen of investeringen in het buitenland, is op dit moment maar in de statuten van twee staatsdeelnemingen vastgelegd. De ambitie van de staatsaandeelhouder om vroegtijdig betrokken te zijn bij de opstelling van de strategie van de staatsdeelneming, zodat sterker gestuurd kan worden op het waarborgen van de publieke belangen, is bij slechts drie organisaties in de statuten geregeld.

Het aanpassen van statuten is over het algemeen een intensief en langdurig proces. Hoewel de algemene vergadering van aandeelhouders op grond van het vennootschapsrecht de formele bevoegdheid heeft om de statuten van een onderneming te wijzigen, stellen de aandeelhouders zich in de praktijk afhankelijk op van de medewerking van de raad van bestuur en de raad van commissarissen van de onderneming. Bij ondernemingen waar de Staat niet de enige aandeelhouder is, en dat is bij bijna de helft van de staatsdeelnemingen, is de invloed van de Staat (nog) beperkt(er).

Het kabinet heeft in de *Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013* aangekondigd dat de statuten van (vrijwel) alle staatsdeelnemingen worden aangepast om ze beter te laten aansluiten bij de zeggenschap die de Staat als 'actief aandeelhouder' wil hebben. Het is voor de Tweede Kamer overigens niet inzichtelijk bij welke ondernemingen de statuten moeten worden aangepast. Wij hebben factsheets per deelneming gemaakt, waarop we hebben aangegeven welke bevoegdheden de aandeelhouder bij de ondernemingen heeft. Die factsheets staan in bijlage 5.

1.5.2 De uitvoering van het besluitvormingsproces bij grote investeringen van staatsdeelnemingen is niet altijd transparant en zorgvuldig

De uitvoering van het besluitvormingsproces bij investeringsvoorstellen van staatsdeelnemingen is niet altijd transparant en zorgvuldig.

De informatie die de staatsaandeelhouder gebruikt bij het beoordelen van grote investeringen is van onvoldoende kwaliteit. De zorgvuldigheid van de uitvoering van het beoordelingsproces laat mede daardoor te wensen over, waardoor er nauwelijks sprake is van een expliciete afweging tussen alle publieke belangen. Vooral de financiële gevolgen en risico's van de investeringen voor de rijksoverheid blijven onderbelicht.

Zie hoofdstuk 6 voor uitleg over investeringsbeslissingen.

Aandeelhouders hebben op grond van het vennootschapsrecht goedkeuringsbevoegdheid bij ingrijpende investeringsbeslissingen die bepalend zijn voor de richting van de onderneming. De *Nota deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013* stelt dat het beoordelen van een investeringsvoorstel vraagt om een integrale en transparante afweging van zowel publieke als financiële belangen om tot een doelmatige afweging te komen. Nut en noodzaak van de investering voor het publieke belang moeten duidelijk zijn. Dat geldt ook voor de financiële gevolgen en de (financiële) risico's van de investering. Op grond van beide afwegingen moet de Staat als aandeelhouder een weloverwogen beslissing nemen.

Om deze afweging zo expliciet mogelijk te maken, moeten de rol van de aandeelhouder en die van beleidsmaker gescheiden zijn. Alleen dan kan iedere partij vanuit een eigen belang en verantwoordelijkheden oordelen en komt een integrale en transparante afweging tot stand (Financiën, 2013, p. 41). In het verleden (Algemene Rekenkamer, 2005 en 2009) hebben wij de aanbeveling gedaan om de rol van aandeelhouder duidelijk te scheiden van de beleidsverantwoordelijkheid, teneinde de transparantie en onafhankelijkheid te versterken. Dit was in lijn met de uitgangspunten van de *Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid* (Financiën, 2007). Ministers die beleidsdeelnemingen beheren hebben hier opvolging aan gegeven door beide rollen onder te brengen bij verschillende directies. Op basis van dit onderzoek stellen wij dat dit een suboptimale oplossing is. In de praktijk zien wij de scheiding van de belangen binnen één ministerie onvoldoende terug, waarbij vooral het financieel belang onvoldoende voor het voetlicht komt. In de nota over het deelnemingenbeleid ontbreekt een visie op de verhouding/samenwerking tussen aandeelhouder en beleidsmaker.

Wij hebben het besluitvormingsproces onderzocht bij zeven investeringsvoorstellen van Schiphol Group en EBN. Ook zijn bevindingen over investeringen uit eerdere onderzoeken van de Algemene Rekenkamer meegenomen.[7] Al deze investeringsvoorstellen zijn door de aandeelhouder goedgekeurd. Wij hebben gekeken of bij de beoordeling van de investering het publieke belang en de financiële gevolgen van de investering afzonderlijk uitgewerkt zijn, zodat een expliciete afweging mogelijk is.
Wij stellen vast dat er nauwelijks sprake is van een expliciete afweging tussen de verschillende publieke belangen, waaronder het financiële belang. Het is eigenlijk voor de staatsaandeelhouder ook niet mogelijk om deze vereiste afweging te maken, omdat de informatie die hiervoor nodig is, drie typen gebreken vertoont.

1. *De bijdrage van de investering aan het publieke belang is onvoldoende uitgewerkt*

In de toets op het publieke belang van een investering door de staatsaandeelhouder ontbreken nuances en onzekerheden. Deze kunnen daardoor niet worden meegenomen in het verdere verloop van het besluitvormingsproces. In de wijze waarop de aandeelhouder het publieke belang toetst, ontbreekt een heldere, inhoudelijke onderbouwing van de uitkomst. In de meeste gevallen is de uitkomst van deze beoordeling dat de investering 'in lijn is met het publieke belang'. In een ander geval is de, eveneens niet adequaat onderbouwde, uitkomst de omgekeerde redenering: dat van de investering geen nadelige effecten op het publieke belang worden verwacht.

7 Dit waren onze onderzoeken naar investeringen door TenneT (Algemene Rekenkamer, 2015) en door de Gasunie (Algemene Rekenkamer, 2012a).

Ook komt het voor dat de aandeelhouder ervoor kiest om de beoordeling uit te voeren voor één specifiek aspect van het publieke belang. Hierdoor gaat de beoordeling voorbij aan de spanning die er ook tussen publieke belangen kan zijn. Zo is in de beoordeling van de aandelenruil tussen Schiphol Group en Aéroports de Paris wel gekeken naar de bijdrage hiervan aan de netwerkkwaliteit van de luchthaven, maar bijvoorbeeld niet naar eventuele gevolgen voor andere publieke belangen, zoals milieu en veiligheid. Het komt ook voor dat de uitkomst van de beoordeling van het publieke belang was dat de bijdrage aan het publieke belang onduidelijk is, of dat de onderneming voor het bijdragen aan het publieke belang afhankelijk is van andere partijen, en dus onzeker is.

2. *De aandeelhouder brengt de financiële consequenties en risico's voor de Staat niet systematisch in kaart*

We zien dat de staatsaandeelhouder de bedrijfseconomische gevolgen van een investering voor de betrokken onderneming uitgebreid in de beoordeling van investeringsvoorstellen aan de orde laat komen. We zien echter nauwelijks dat de financiële gevolgen voor de rijksoverheid, zoals vereiste kapitaalstortingen en garantstellingen of verminderde inkomsten (dividend), worden meegewogen in de afweging om een investering goed te keuren. We hebben wel gezien dat aandeelhouder-Financiën (financiële) risico's voor de rijksoverheid wil beheersen door aan het goedkeuren van de investering voorwaarden te koppelen.

3. *Geen gestructureerde vastlegging van informatie over de verschillende stappen in het besluitvormingsproces*

Tot slot merken wij op dat een gestructureerde en transparante vastlegging van de stappen in de besluitvorming en van de argumentatie achter het eindoordeel ontbreken. Deze vastlegging is van belang, omdat de minister zich als aandeelhouder altijd moet kunnen verantwoorden over de investeringsbesluiten die zijn genomen, maar in de tweede plaats ook om binnen de rijksoverheid de volledigheid van dossiers te waarborgen. De staatsaandeelhouder heeft het beoordelingsproces bij investeringsvoorstellen nog onvoldoende verankerd in de organisatie. Ook ontbreken samenwerkingsafspraken tussen de aandeelhouder en de beleidsverantwoordelijke afdeling wat een risico inhoudt voor de zorgvuldigheid van het besluitvormingsproces.

1.5.3 Informatievoorziening over staatsdeelnemingen aan de Tweede Kamer kan aan informatiewaarde winnen

De informatievoorziening aan de Tweede Kamer over staatsdeelnemingen kan aan informatiewaarde winnen. De financiële informatie is nu te fragmentarisch. Het jaarverslag over het beheer van staatsdeelnemingen is niet compleet en weinig inzichtelijk door het ontbreken van referentiewaarden. Ook informatie over de kosten en risico's van grote investeringen door staatsdeelnemingen, ontbreekt. Bovendien zijn de staatsdeelnemingen sinds 2006 niet meer geëvalueerd.

In hoofdstuk 7 staat welke informatie de Tweede Kamer ontvangt.

De privaatrechtelijke omgeving waarbinnen het staatsaandeelhouderschap wordt uitgeoefend en de keuze voor een privaatrechtelijk sturingsinstrument i.c. het aandeelhouderschap, creëert een grote afstand tussen de rijksoverheid en de onderneming. De keuze voor dit instrument heeft dan ook gevolgen voor de (sturings)relatie tussen Rijk en onderneming en dus voor de positie van de Tweede Kamer. De Tweede Kamer ontvangt over het beheer van deelnemingen alleen achteraf informatie: informatie over de resultaten van de staatsdeelnemingen en over het gevoerde beheer bij de deelnemingen. Wij onderzochten de informatie die de Tweede Kamer over staatsdeelnemingen

ontvangt en concluderen dat die informatie inzichtelijker en toegankelijker moet worden, zodat de Tweede Kamer haar controlerende rol kan uitvoeren.

Financiële informatie staatsdeelnemingen is fragmentarisch
De Tweede Kamer ontvangt geen integrale informatie over de actuele waarde van de gehele aandelenportefeuille en geen totaaloverzicht van de inkomsten uit de staatsdeelnemingen. Deze informatie is verspreid over begrotingen en jaarverslagen van de verschillende ministeries en daarbinnen vaak ondergebracht in overkoepelende posten waaruit informatie over specifieke deelnemingen niet is af te leiden. Deze financiële informatie is voor de Tweede Kamer dan ook niet inzichtelijk.

Jaarverslag beheer staatsdeelnemingen niet compleet en weinig inzichtelijk door ontbrekende referentiewaarden
De voor het aandeelhouderschap van een staatsdeelneming verantwoordelijke minister moet over het gevoerde beheer van de staatsdeelnemingen verantwoording afleggen. Sinds 2009 ontvangt de Tweede Kamer jaarlijks het Jaarverslag beheer staatsdeelnemingen. Dit jaarverslag is een document van de minister van Financiën, en bevat meer informatie over (het beheer van) de deelnemingen in beheer van Financiën (centraal model), dan over de beleidsdeelnemingen (decentraal model) van de Ministeries van Infrastructuur en Milieu en van Economische Zaken. Daarvan is alleen financiële informatie opgenomen. Informatie over de wijze waarop invulling is gegeven aan het aandeelhouderschap ontbreekt bij beleidsdeelnemingen. De Tweede Kamer ontvangt deze informatie ook niet op een gestructureerde wijze via andere documenten.

Over de deelnemingen die beheerd worden door de directie Financieringen van het Ministerie van Financiën, wordt in het jaarverslag wel informatie gegeven over de aandachtsgebieden van het ‘actief aandeelhouderschap’, zoals een toelichting op de behaalde resultaten en op benoemingen in raden van bestuur en raden van commissarissen. Een toelichting op de investeringen die aan de aandeelhouder voor goedkeuring zijn voorgelegd, ontbreekt. Hierdoor wordt voor de Tweede Kamer niet duidelijk welke afweging de aandeelhouder heeft gemaakt tussen publieke belangen en de financiële consequenties (rendement of dividend). Ook eventuele risico’s zijn in niet in beeld.

Bij de gepresenteerde financiële kerngegevens van de staatsdeelnemingen, zoals rendement op eigen vermogen, ontbreken referentiewaarden. Hierdoor zijn de gegevens voor de Tweede Kamer weinig inzichtelijk. Normen en meerjarige trends ontbreken. Wij hebben daarom de gegevens uit de jaarverslagen over het beheer van staatsdeelnemingen aangevuld met gegevens uit de jaarverslagen van de ondernemingen en deze gegevens inzichtelijker gepresenteerd door toevoegen van normen en meerjarige trends (zie de factsheets per deelneming in bijlage 5).
De keerzijde van het toepassen van maatwerk in het beheer van staatsdeelnemingen is dat voor de Tweede Kamer niet langer helder is of en op welke onderdelen van het algemene beleidskader wordt afgeweken. Zonder dit inzicht is het voor de Tweede Kamer niet goed mogelijk om het beheer van de staatsdeelneming goed te beoordelen.

Geen evaluatie staatsaandeelhouderschap sinds 2006
Sinds 2006 zijn er geen evaluaties uitgevoerd. Evaluaties zijn voor de Tweede Kamer van belang, omdat zij alleen bij oprichting van een deelneming en bij de evaluatie

inzicht krijgen in de werking van staatsaandeelhouderschap als instrument. In de *Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013* kondigt het kabinet aan weer evaluaties van staatsdeelnemingen te zullen uitvoeren: elke staatsdeelneming wordt minimaal eens per zeven jaar geëvalueerd (Financiën, 2013a, p. 65). Er zijn in 2014 nog geen evaluaties naar de Tweede Kamer gestuurd.

1.6 Aanbevelingen

Op grond van bovenstaande conclusies zijn we tot de volgende aanbevelingen gekomen.

Maak beheer deelnemingenportefeuille en maatwerk transparant voor de Tweede Kamer
De Tweede Kamer kent de algemene uitgangspunten voor het beheer van staatsdeelnemingen vanuit de *Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013*. De praktijk van het staatsaandeelhouderschap laat zien dat de aandeelhouder voor iedere deelneming een eigen specifieke aanpak in het beheer heeft: het is dus maatwerk. De Tweede Kamer kent deze maatwerkaanpak per deelneming niet. Het risico van een overdaad aan maatwerk is dat er weinig overblijft van het met de Tweede Kamer afgesproken beleidskader. Wij bevelen aan om de Tweede Kamer over deze maatwerkaanpak van het beheer beter te informeren.

Leg in de processen voor het beoordelen van investeringsvoorstellen van staatsdeelnemingen ordelijk en controleerbaar vast hoe het publieke belang wordt gediend en wat de risico's zijn voor de Staat
Wij stelden vast dat de informatie die belangrijk is of was in het besluitvormingsproces bij investeringsvoorstellen, niet voldoende ordelijk en controleerbaar vastgelegd is. Daarom bevelen wij aan dat de staatsaandeelhouder de rapportagelijnen formaliseert. Daar hoort bij dat een besluit over een investeringsvoorstel met tegengestelde publieke belangen en risico's voor de Staat zo nodig op het niveau van de ministerraad samenkomt. Daarmee versterkt de Staat de integrale afweging en verstevigt de Staat zijn positie ten opzichte van de ondernemingen.

Koppel het aandeelhouderschap los van het beleidsdepartement.
Om de transparantie en onafhankelijkheid van de aandeelhouder te versterken, bevelen wij aan om het aandeelhouderschap los te koppelen van het ministerie dat de beleidsverantwoordelijkheid heeft. Met het oog op de consistentie, ligt het voor de hand om het aandeelhouderschap zoveel mogelijk bij het Ministerie van Financiën onder te brengen.

Verbeter de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over het beheer van staatsdeelnemingen en de beleidsdeelnemingen in het bijzonder en deel informatie over investeringsbeslissingen en inkomsten uit deelnemingen op een transparantere manier.
De vakministers die beleidsdeelnemingen beheren, en dus verantwoordelijk zijn voor zowel het financieel belang als het publiek belang, bevelen wij aan afspraken te maken met de Tweede Kamer over de wijze waarop zij verantwoording afleggen over het gevoerde beheer bij deze ondernemingen.

De ministers zouden de Tweede Kamer meer inzicht moeten geven in de afweging die zij hebben gemaakt tussen publieke belangen en de financiële consequenties en risico's bij het goedkeuren van grote investeringen. Dit zou ook moeten gelden voor buitenlandse of branchevreemde investeringen.
Verder doen wij de aanbeveling om de financiële kerngegevens over de staatsdeelnemingen in het jaarverslag over het beheer van staatsdeelnemingen te voorzien van referentiepunten, zoals normen en meerjarige trends. Er kan ook meer inhoudelijke informatie over de het gevoerde beheer van de staatsdeelneming in het jaarverslag worden opgenomen. De minister van Financiën dient er voor te zorgen dat de Tweede Kamer jaarlijks de actuele cijfers ontvangt over de waarde, rendementen, dividenden en risico's van alle staatsdeelnemingen.

Zorg voor periodieke evaluatie instrumentkeuze
Wij zien graag dat de ministers het voornemen om de staatsdeelnemingen te evalueren, omzetten in een plan met bijbehorend tijdpad. De invulling van het aandeelhouderschap bij beleidsdeelnemingen moet onderdeel zijn van deze evaluaties.

1.7 Reactie ministers en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Financiën heeft op 24 maart 2015 mede namens de minister van Economische Zaken en de minister en staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu op ons conceptrapport gereageerd.[8] De reactie geven wij hieronder verkort weer. De integrale tekst van de reactie staat op www.rekenkamer.nl.
We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

1.7.1 Reactie ministers van Financiën en EZ en de minister en staatssecretaris van IenM

De bewindspersonen geven aan dat de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer voor een groot deel parallel lopen met de beleidsvoornemens van het kabinet zoals beschreven in de *Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013*. De ministers en staatssecretaris constateren dat de aanbevelingen en het conceptrapport de uitvoering van het deelnemingenbeleid ondersteunen. Zij merken wel op dat zij de conclusies stellig vinden en lastig te herleiden tot het uitgevoerde onderzoek. Zij vinden dat het rapport door de focus op enkele beheersaspecten van staatsdeelnemingen geen alomvattend beeld geeft van het beheer en de borging van de publieke belangen die met staatsdeelnemingen gemoeid zijn. Zij wijzen erop dat het onderzoek vooral betrekking heeft op de periode voor de vaststelling van het vernieuwde deelnemingenbeleid. Ook wijzen zij erop dat de Algemene Rekenkamer voorbijgaat aan de borging van publieke belangen via wet- en regelgeving.

Bevoegdheden en zeggenschap
De ministers onderschrijven onze conclusie dat de Staat nog niet in alle gevallen de formele zeggenschap heeft, die nodig is voor de uitvoering van het beleid van actief aandeelhouderschap. Zij onderschrijven de aanbeveling dat de statuten aanpassing behoeven en geven aan dat de vereiste statutenwijzigingen in gang zijn gezet. De aanpassingen behelzen drempelbedragen voor investeringen, onderscheid tussen binnen- en buitenlandse activiteiten en het recht van de aandeelhouder om geraadpleegd te

8 Naast onderstaande inhoudelijke reactie zijn tekstsuggesties gedaan, die voorzover het feitelijke verbeteringen betrof, zijn overgenomen.

worden over de strategie. De minister van Financiën zegt toe in 2015 over de voortgang van de statutenwijzigingen te rapporteren.

In tegenstelling tot wat het conceptrapport aangeeft, zijn bij beleidsdeelnemingen ook stappen gezet om de statuten aan te passen. Bij de beleidsdeelnemingen van het Ministerie van EZ wordt een advies voorbereid om het actief aandeelhouderschap verder vorm te geven. De minister van EZ geeft aan dat de regionale ontwikkelingsmaatschappijen niet alleen gestuurd worden met statuten, maar ook middels een beleidsinstructie. In deze beleidsinstructie staan de randvoorwaarden voor o.a. investeringen van deze staatsdeelnemingen.

Besluitvorming bij grote investeringen van staatsdeelnemingen
De bewindspersonen delen onze uitgangspunten waaraan het besluitvormingsproces bij grote investeringen van staatsdeelnemingen moet voldoen. De stelligheid van onze conclusies dat de informatie om investeringen te beoordelen van onvoldoende kwaliteit is en dat de financiële gevolgen van een investering nauwelijks worden meegewogen in de beoordeling, onderschrijven zij niet. Wel zullen zij daar waar ruimte voor verbetering in het beoordelingsproces is, gevolg geven aan onze aanbevelingen.
Het beoordelingskader is sinds 2007 in ontwikkeling en onze aanbeveling om de uitkomsten van de beoordeling ordelijk en controleerbaar vast te leggen past binnen de verdere verfijning van het beoordelingskader.
De bewindspersonen geven aan dat in het beoordelen van investeringen de aandeelhouder altijd te maken heeft met risico-inschattingen, interne en externe onzekerheden en dat publieke belangen niet altijd in harde cijfers zijn te vangen. Hierdoor is een beoordeling altijd in zekere mate subjectief. Wat volgens de bewindspersonen niet wegneemt dat een beoordeling van investeringen transparant moet zijn.
Volgens de bewindspersonen staat in de *Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013* de visie over de verhouding en samenwerking tussen aandeelhouder en beleidsmaker. Zij vinden dat het in sommige gevallen nuttig kan zijn om deze visie uit te werken in een samenwerkingsovereenkomst.
De bewindspersonen doen de toezegging om te bezien hoe het beoordelingsproces van investeringsbeslissingen verder verankerd kan worden in de organisatie, en om hierbij te kijken naar de ontwikkelingen met digitale archivering.

Onze aanbeveling om het aandeelhouderschap van beleidsdeelnemingen los te koppelen van het vakdepartement, vinden de bewindspersonen onwenselijk. Zij vinden dat de huidige beleidsdeelnemingen een beleidsinstrument zijn en daarom bij uitstek de verantwoordelijkheid van één minister zijn. Volgens de bewindspersonen is er binnen de departementen voldoende aandacht om functionele scheidingen door te voeren op de verschillende rollen. Het aandeelhouderschap is binnen het ministerie bij afzonderlijke diensten neergelegd en hierdoor is er een zuivere scheiding van de andere rollen, zoals de beleidsrol. Voor de beleidsdeelnemingen Winair en DC-ANSP zeggen de bewindspersonen van IenM toe dat ze het aandeelhouderschap nader vorm zullen geven. Verder geven ze voor ProRail aan dat ze intensiever zijn gaan sturen op het aandeelhouderschap, zoals aangegeven in Lange Termijn Spoor Agenda.

Informatie aan de Tweede Kamer
De bewindspersonen vinden enig maatwerk in het beheer logisch en noodzakelijk en delen ons standpunt niet dat door de maatwerkaanpak per deelneming het risico ontstaat dat er van het met de Tweede Kamer afgesproken beleidskader weinig overblijft.

Wel geven de bewindspersonen aan als het nodig is uitzonderingen op het algemene beleid expliciet te vermelden en te onderbouwen.

De bewindspersonen delen onze conclusie dat de informatievoorziening aan de Tweede Kamer aan informatiewaarde kan winnen. Ze waarderen de grafische middelen en de factsheets per deelneming. Onze aanbeveling voor het verbeteren van de informatievoorziening aan de Tweede Kamer nemen zij over. De bewindspersonen zeggen toe dat ze in het volgende Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen zullen opnemen bij welke deelnemingen de statuten zijn aangepast, per deelneming een overzicht van de bevoegdheden en de normrendementen zullen geven, en, als de Tweede Kamer dit wil, meerjarige overzichten. Er wordt nog bezien welke maatstaf voor het maatschappelijk vermogen kan worden meegenomen, net zoals een meerjarig totaaloverzicht van de ontvangen dividenden. Ook zal de minister van Financiën bezien hoe hij in aanvulling op de aantallen investeringsvoorstellen die voor goedkeuring aan de aandeelhouders zijn voorgelegd, ook kan rapporteren over de inhoud van deze beoordeling.

Verder zal de minister van Financiën met de vakdepartementen nadere afspraken maken over de wijze waarop additionele informatie over beleidsdeelnemingen aan het Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen kan worden toegevoegd. De vakministers hebben twijfels of het bij beleidsdeelnemingen zinvol is om normrendementen op te stellen. Er zijn hier op andere manieren afspraken over gemaakt.

Tot slot geven de bewindspersonen aan dat de aanbeveling voor periodieke evaluatie wordt opgevolgd. In het volgende Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen wordt de planning opgenomen voor de zevenjarige evaluatie naar de toegevoegde waarde van het aandeelhouderschap per deelneming.

1.7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij zijn positief over de toezeggingen van de bewindspersonen om de informatie in het Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen te verbeteren. Dit resulteert volgens ons in de verbetering van de verantwoording aan het parlement. Dit jaarverslag is immers het enige overzicht waarin staatsdeelnemingen naast elkaar worden gepresenteerd. Alleen via het Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen kan de Tweede Kamer zich een oordeel vormen over de wijze waarop de aandeelhouders het beheer en de sturing van de staatsdeelnemingen hebben ingevuld. De bewindspersonen zouden in het jaarverslag daarom in ieder geval kunnen aangeven of de deelnemingen aan de verwachtingen van de aandeelhouder hebben voldaan en welke invloed de aandeelhouder heeft uitgeoefend (inclusief de inzet van bevoegdheden). Belangrijke uitzonderingen op het deelnemingenbeleid behoren te worden toegelicht. Wij gaan ervan uit dat ook de informatie over het beheer van de beleidsdeelnemingen in het eerstvolgende Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen wordt opgenomen.

De toezegging van de ministers om waar nodig de statuten op belangrijke onderdelen aan te passen is van belang. Een aandeelhouder dient immers een solide juridische basis te hebben voor sturing en beïnvloeding.

De bewindspersonen delen onze uitgangspunten waaraan het besluitvormingsproces bij grote investeringen van staatsdeelnemingen moet voldoen. Wij stellen vast dat het in onze casussen doorgaans ging om het beoordelen van grote en veelal ook strategische besluiten. Het staat buiten kijf dat dit voor de aandeelhouder geen eenvoudige

opgave is. Terecht benoemen de bewindspersonen dat zo'n beoordeling altijd gemaakt wordt op basis van informatie die onzekerheden, toekomstprojecties en risico-inschattingen kent. Juist omdat de beoordeling subjectieve elementen bevat, is het belangrijk dat het besluit over een voorgelegde investering wordt toegelicht aan de Tweede Kamer. In deze toelichting kunnen de ministers de Tweede Kamer deelgenoot maken van de risico's en hoe deze zijn gewogen in het uiteindelijke besluit. Hetzelfde geldt voor de afweging van de publieke belangen versus de financiële consequenties voor de Staat. Hierbij merken wij op dat het ordelijk en controleerbaar vastleggen van het besluitvormingsproces en adequate archiefvorming de transparantie en de verantwoording aan de Tweede Kamer zal kunnen versterken. Wij vinden het dan ook positief dat de ministeries de processen rond de beoordeling van grote investeringen verbeteren, waaronder het opstellen van samenwerkingsovereenkomsten tussen de aandeelhouder en de beleidsmaker.

De subjectiviteit en de soms tegengestelde belangen bij het beoordelen van investeringen sterkt ons ook in de gedachte dat het wenselijk is dat het aandeelhouderschap losgekoppeld wordt van het vakdepartement. Juist bij grote investeringen, die naast een publiek belang ook financiële consequenties kunnen hebben voor de rijksbegroting, is het wenselijk dat uiteindelijk meer dan één minister het besluit neemt. Voor een transparante afweging moet tegengeluid georganiseerd worden en dit is bij uitstek de rol van de aandeelhouder. De aandeelhouder kan deze rol het best vervullen als hij niet onder directe verantwoordelijkheid van het vakdepartement valt.

De bewindspersonen benoemen in hun reactie hun voornemens om de invulling van het aandeelhouderschap bij beleidsdeelnemingen te versterken. Hieruit maken wij op dat de bewindspersonen het met ons eens zijn dat de positie van de Staat als aandeelhouder bij beleidsdeelnemingen versterkt moet worden. Daarom verwachten wij dat in de periodieke evaluatie van de staatsdeelnemingen expliciet aandacht wordt gegeven aan het beheer van het maatschappelijk vermogen.

De ministers wijzen erop dat het onderzoek vooral betrekking heeft op de periode van vóór de vaststelling van het vernieuwde deelnemingenbeleid. In ons onderzoek hebben we geconstateerd dat de Nota beleidsdeelnemingen uit 2013 vooral een voortzetting en intensivering van bestaand beleid is uit 2007. Daardoor zijn de bevindingen uit ons onderzoek over de periode daarvoor nog steeds relevant.

De bewindspersonen geven overigens aan dat onze aanbevelingen aansluiten op de verdere verbeteringen van het deelnemingenbeleid en de versterking van het actief aandeelhouderschap. Wij zullen met belangstelling volgen hoe zij hun toezeggingen invullen.

Deel 2

2 Over staatsdeelnemingen

2.1 Wat is staatsaandeelhouderschap?

Meer informatie over rechten en bevoegdheden van de aandeelhouders staat in hoofdstuk 3.

De Nederlandse Staat heeft aandelen in verschillende Nederlandse ondernemingen, wat betekent dat de rijksoverheid risicodragend kapitaal heeft ingebracht en in ruil daarvoor aandelen heeft ontvangen. Aandeelhouders zijn (deels) eigenaar van deze ondernemingen. In ruil voor de risicodragende kapitaalinvestering hebben aandeelhouders, en dus ook de staatsaandeelhouder, bepaalde rechten en bevoegdheden, vastgelegd in het vennootschapsrecht. Deze bevoegdheden gebruikt de Staat als aandeelhouder om invloed uit te oefenen op de activiteiten van de onderneming en om de publieke belangen die deze onderneming behartigt, veilig te stellen.

2.2 Hoe ziet de portefeuille met staatsdeelnemingen eruit?

In figuur 3 is te zien dat in 2014 de Staat aandelen had in 37 ondernemingen: 35 besloten en naamloze vennootschappen (bv's en nv's) en twee stichtingen. De stichting als rechtsvorm kent geen aandeelhouders, maar Holland Casino en de Nederlandse Staatsloterij worden sinds 2004 beheerd als staatsdeelneming. De stichtingen zijn daarom zoveel mogelijk als vennootschap vormgegeven. Van de 37 ondernemingen waar de Staat aandelen in heeft, hebben we er 26 in ons onderzoek betrokken en 11 niet. In figuur 3 is aangegeven dat die 11 die buiten het onderzoek vallen, bestaan uit:

- 2 deelnemingen die in 2014 aan de portefeuille zijn toegevoegd: Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Zuidvleugel en Saba Satia Cable System;
- 4 deelnemingen met de status 'in afbeheer'. Dit zijn vennootschappen zonder operationele activiteiten, die zullen worden verkocht of ontbonden. In de loop van 2014 is hiervan 1 deelneming verkocht, namelijk Maastricht Aachen Airport (ALTMAA) en één deelneming ontbonden, Twinning Holding (Financiën, 2014a, p. 9).
- de 5 financiële instellingen die eigendom van de Staat zijn geworden als gevolg van de financiële crisis en die beheerd worden door de externe aandeelhouder NL financial investments (NLFI).

In de figuren in het rapport hebben we de gegevens verwerkt van de 26 staatsdeelnemingen, tenzij anders vermeld, en we hebben factsheets van deze deelnemingen gemaakt (zie bijlage 5). Van sommige ondernemingen heeft de Staat 100% van de aandelen en zijn daarmee eigendom van de overheid, in andere gevallen heeft de Staat een kleiner belang of zelfs een minderheidsaandeel. Bij ondernemingen waarvan de Staat niet de enige aandeelhouder is, zijn de andere aandeelhouders meestal afkomstig uit de publieke sector, zoals blijkt uit overzicht 1 in deel 1. Bij vier ondernemingen is er sprake van private, commerciële medeaandeelhouders, namelijk bij de Schiphol Group, de Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden N.V. (FMO), GasTerra en bij de Koninklijke Luchtvaart Maatschappij (KLM).

Figuur 3 **Aandelenportefeuille van de Staat 2014**

Afkorting		**Statutaire naam**
1	BNG Bank	N.V. Bank Nederlandse Gemeenten
2	BOM	Brabantse Ontwikkelings Maatschappij Holding B.V
3	COVRA	Centrale Organisatie voor Radio-Aktief Afval (COVRA) N.V.
4	DC-ANSP	Dutch Caribbean Air Navigation Service Provider N.V.
5	DNB	De Nederlandsche Bank N.V.
6	EBN	EBN B.V.
7	FMO	Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden N.V.
8	GasTerra	GasTerra B.V.
9	Gasunie	N.V. Nederlandse Gasunie
10	Havenbedrijf Rotterdam	Havenbedrijf Rotterdam N.V.
11	Holland Casino	Nationale Stichting tot Exploitatie van Casinospelen in Nederland
12	KLM	Koninklijke Luchtvaart Maatschappij N.V.
13	KNM	De Koninklijke Nederlandse Munt N.V.
14	LIOF	N.V. Industriebank Limburgs Instituut voor Ontwikkeling en Financiering
15	Nederlandse Staatsloterij	Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij
16	NOM	N.V. NOM, Investerings- en Ontwikkelingsmaatschappij voor Noord-Nederland
17	NS	N.V. Nederlandse Spoorwegen
18	NWB Bank	Nederlandse Waterschapsbank N.V.
19	Oost	Ontwikkelingsmaatschappij Oost Nederland N.V.
20	ProRail	Railinfratrust B.V. (ProRail B.V. = 100% dochter)
21	Saba Bank	Saba Bank Resources N.V.
22	Schiphol Group	N.V. Luchthaven Schiphol
23	TenneT	TenneT Holding B.V.
24	Thales	Thales Nederland B.V.
25	UCN	Ultra-Centrifuge Nederland N.V.
26	Winair	Winair [statutaire naam onbekend]

Deelnemingen opgericht in 2014		
27	Zuidvleugel	Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Zuidvleugel B.V.
28	SSCS	Saba Statia Cable System B.V.

Deelnemingen in afbeheer		
29	ALTMAA*	N.V. Aangewezen Luchtvaartterrein Maastricht Aachen Airport
30	KG Holding	K.G. Holding N.V.
31	NIO	De Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden N.V.
32	Twinning*	Twinning Holding B.V.

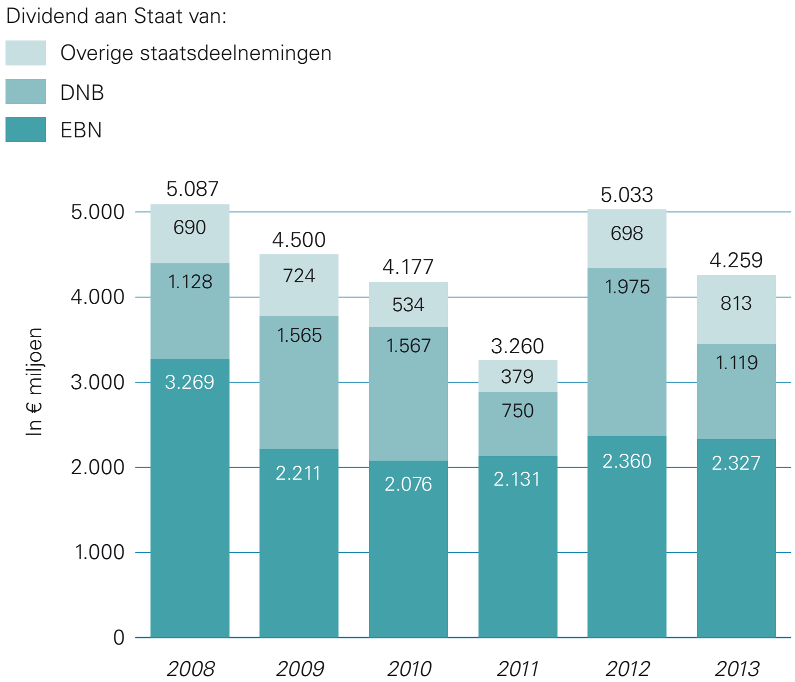
*Verkocht/ontbonden in 2014

Deelnemingen in beheer bij NL financial investments (NLFI)		
33	ABN AMRO	ABN AMRO Group N.V
34	ASR	ASR Nederland N.V.
35	Propertize	Propertize B.V.
36	RFS	RFS Holdings B.V.
37	SNS REAAL	SNS REAAL N.V.

2.3 Inkomsten uit staatsdeelnemingen

De inkomsten uit de huidige deelnemingenportefeuille varieerden tussen 2007 en 2013 van € 3,27 miljard tot ruim € 5,1 miljard per jaar. Het overgrote deel van deze inkomsten kwam uit twee staatsdeelnemingen: De Nederlandsche Bank (DNB) en EBN (zie figuur 4). De inkomsten van DNB zijn grotendeels rentebaten. De inkomsten van EBN zijn afkomstig van de gas- en oliewinning uit de Nederlandse bodem. Figuur 4 laat de fluctuaties zien in de inkomsten uit de overige staatsdeelnemingen. Het dividend uit de overige deelnemingen was in 2011 € 384 miljoen en in 2013 € 813 miljoen.

Figuur 4 **Dividend uit staatsdeelnemingen**



Bron: Jaarverslagen Beheer Staatsdeelnemingen (Financiën, 2011a en 2014a), exclusief superdividend NS van € 1,4 miljard in 2009.

2.4 Wat zijn overwegingen om staatsdeelnemingen aan te gaan?

In de loop van de tijd heeft de rijksoverheid verschillende overwegingen gehad om staatsdeelnemingen aan te gaan. Bijvoorbeeld omdat grote infrastructurele projecten zonder overheidsbetrokkenheid niet tot stand zouden zijn gekomen zonder de financiele steun van de overheid, zoals in het geval van luchthaven Schiphol voor het ondersteunen van de snelle groei van het internationale luchtverkeer en het Havenbedrijf Rotterdam voor de financiële bijdrage aan de realisatie van de Tweede Maasvlakte (Financiën, 2013). In ruil voor de financiële steun ontving de Staat aandelen in de ondernemingen.

De samenstelling van de portefeuille verandert in de loop van de tijd (POC, 2012). Zo zijn er in de afgelopen jaren deelnemingen bijgekomen - bijvoorbeeld door de nationalisatie van banken - en afgegaan doordat deelnemingen zijn verkocht, zoals het vervoersbedrijf Connexxion in januari 2013. Uit het onderzoek van de Parlementaire Onderzoekscommissie naar privatisering en verzelfstandiging (POC) blijkt dat het totale aantal staatsdeelnemingen wel al jaren redelijk constant is (rond de dertig).

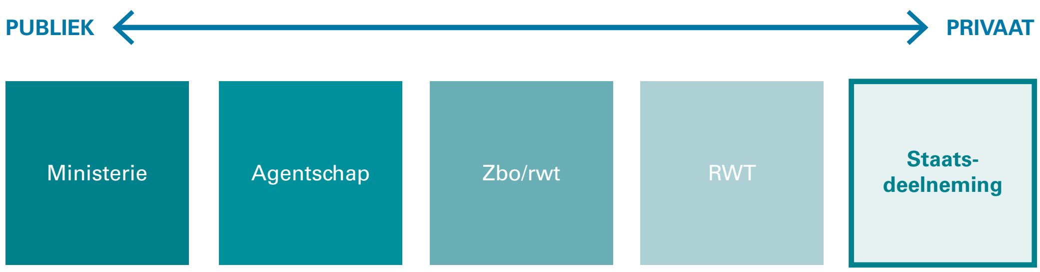
2.5 Relatie rijksoverheid en staatsdeelnemingen

De operationele verantwoordelijkheid voor publieke taken en/of het borgen van publieke belangen kan door de overheid bij verschillende partijen worden neergelegd. De overheid kan publieke taken in eigen hand houden, zoals de (financiële) ondersteuning van het bedrijfsleven door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. In de afgelopen decennia is door verzelfstandiging en privatisering de uitvoering van veel publieke taken verschoven naar instellingen op afstand van de rijksoverheid. Het gaat dan bijvoorbeeld om zogeheten rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's), of om geprivatiseerde organisaties.[9]

Zie hoofdstuk 4 voor informatie over het staatsdeelnemingenbeleid.

Om ervoor te zorgen dat publieke belangen daadwerkelijk worden gediend als de uitvoering ervan niet bij de rijksoverheid zelf ligt, beschikt de rijksoverheid over verschillende sturingsinstrumenten. Volgens het kabinet zijn wet- en regelgeving in principe de meest aangewezen instrumenten om publieke belangen te borgen. Daarnaast worden ook andere instrumenten ingezet, zoals het aangaan van concessies of het afsluiten van contracten. Sinds 2007 zet het kabinet ook het aandeelhouderschap in als aanvullend sturingsinstrument, naast wet- en regelgeving. Hoe het kabinet de staatsdeelnemingen met aandeelhouderschap wil sturen, kunt u lezen in hoofdstuk 4 over het beleid van actief aandeelhouderschap.

Figuur 5 **Relatie ministerie en staatsdeelneming**



De keuze voor het aandeelhouderschap heeft gevolgen voor de (sturings)relatie tussen de rijksoverheid en de onderneming. Deze relatie loopt, anders dan bij sturing van bijvoorbeeld zbo's, via een privaatrechtelijk instrument, namelijk het aandeelhouderschap. Op zbo's en rwt's zijn publiekrechtelijke kaders voor taakuitvoering, organisatie, verantwoording en toezicht van toepassing. Bij staatsdeelnemingen is de minister gebonden aan het vennootschapsrecht. Sturing van de organisatie moet hier vorm krijgen via de bevoegdheden die het vennootschapsrecht de aandeelhouder biedt.

9 Zie hierover het uitgebreide rapport van de Parlementaire onderzoekscommissie: 'Verbinding verbroken' (POC, 2012).

3 Rechten en bevoegdheden van de Staat als aandeelhouder

3.1 Aandeelhouderschap en het vennootschapsrecht

De Staat als aandeelhouder is gebonden aan het vennootschapsrecht. Het sturen op het publiek belang moet vorm krijgen binnen het sturingsinstrumentarium dat het vennootschapsrecht de aandeelhouder biedt. Hieronder lichten we kort de bevoegdheden toe die het vennootschapsrecht de aandeelhouder biedt.

De dagelijkse leiding van een vennootschap is in handen van de raad van bestuur. In een vennootschap ziet een raad van commissarissen toe op het handelen van de raad van bestuur. De aandeelhouders zijn de kapitaalverschaffers van de vennootschap. In ruil voor het kapitaal hebben aandeelhouders - als (mede)eigenaar van de onderneming - een aantal rechten en bevoegdheden, die vastliggen in het vennootschapsrecht.[10]

In principe geldt dat alle bevoegdheden die niet toekomen aan de raad van bestuur of de raad van commissarissen van een vennootschap, toekomen aan de algemene vergadering van aandeelhouders. In het vennootschapsrecht zijn specifieke bevoegdheden toegekend aan deze algemene vergadering. Deze bevoegdheden stellen aandeelhouders in staat om (een zekere) controle en invloed uit te oefenen op de organisatie waarin zij geld hebben geïnvesteerd. Belangrijke bevoegdheden zijn onder meer:
- het benoemen en/of ontslaan van leden van de raad van commissarissen;
- het vaststellen van het beloningsbeleid voor de raad van bestuur, het vaststellen van de vergoeding voor de commissarissen, en het goedkeuren van ingrijpende bestuursbesluiten (bij nv's);
- het goedkeuren van belangrijke veranderingen in de identiteit of het karakter van de onderneming;
- het recht tot statutenwijziging;
- het vaststellen van de jaarrekening en het goedkeuren van de voorgestelde winstuitkering/reservering.

3.2 Specifieke bevoegdheden van aandeelhouders

Meer informatie over de bevoegdheden per deelneming staan in de factsheets.

Het vennootschapsrecht stelt welke algemene bevoegdheden de algemene vergadering van aandeelhouders heeft. Welke bevoegdheden de Staat als aandeelhouder in de praktijk heeft is mede afhankelijk van de specifieke context van deze deelnemingen. Deze specifieke bevoegdheden hangen voor een (belangrijk) deel af van:

1. *Het vennootschappelijke regime van de onderneming*

Afhankelijk van de omvang van de vennootschap kan de onderneming vallen onder het 'structuurregime'. Het structuurregime geldt voor ondernemingen die aan bepaalde omvangscriteria voldoen. Het gaat dan bijvoorbeeld om ondernemingen met meer dan honderd werknemers en met een wettelijk verplichte ondernemingsraad. De kern van het structuurregime is dat de onderneming verplicht is om een raad van commissarissen in te stellen, die bepaalde bevoegdheden van de algemene vergadering van aandeelhouders overneemt, zoals benoeming en ontslag van bestuurders.

10 Het vennootschapsrecht is in Nederland opgenomen in Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.

In bepaalde gevallen kan een verlicht structuurregime worden gehanteerd. Vennootschappen waarbij een of meer publiekrechtelijke rechtspersonen (zoals de rijksoverheid of de gemeente) het gehele kapitaal verschaffen, kunnen gedeeltelijk vrijgesteld worden van de structuurregeling. Dit is bijvoorbeeld gebeurd bij Gasunie, de NS en bij het Havenbedrijf Rotterdam. Voor deze vennootschappen geldt het verlicht structuurregime. Bij een verlicht structuurregime heeft niet de raad van commissarissen de bevoegdheid om leden van de raad van bestuur te benoemen en te ontslaan, maar blijft deze bevoegdheid bij de algemene vergadering van aandeelhouders.

2. *Wat er in de statuten van de vennootschap is vastgelegd*

Meer informatie over de aanpassing van statuten voor uitvoering beleid zie hoofdstuk 4.

Verschillende bevoegdheden in het vennootschapsrecht kunnen alleen door de aandeelhouders worden uitgeoefend als deze bevoegdheden ook expliciet in de statuten van de vennootschap zijn geregeld. Dit geldt bijvoorbeeld voor het goedkeuren van investeringsbeslissingen boven een bepaald drempelbedrag. De precieze bevoegdheden van de algemene vergadering van aandeelhouders - en daarmee ook van de Staat als aandeelhouder - verschillen hierdoor per vennootschap.

3. *De eventuele andere aandeelhouders*

Voor de positie en zeggenschap van de Staat als aandeelhouder is het percentage van de aandelen dat in bezit is van de Staat van belang. In figuur 6 zien we dat bij 15 van de 26 staatsdeelnemingen de Staat niet het volledige aandelenkapitaal heeft. Dit betekent dat de Staat in de algemene vergadering van aandeelhouders te maken krijgt met belangen, en met invloed en zeggenschap van andere aandeelhouders. Naarmate het aandelenpercentage afneemt, nemen ook de bevoegdheden af. Overigens zijn de meeste andere aandeelhouders publieke organisaties, zoals decentrale overheden.

De samenhang tussen het percentage aandelen dat de aandeelhouder bezit en de bevoegdheden van de aandeelhouder, kan worden veranderd door het sluiten van overeenkomsten tussen aandeelhouders. De aandeelhouders van de Schiphol Group hebben bijvoorbeeld onderling een overeenkomst gesloten. Hierin is opgenomen dat Aéroports de Paris, ondanks het minderheidsbelang van 8%, kan ageren tegen statutenwijzigingen die het belang van Aéroports de Paris kunnen schaden. Het is van belang om de statutenwijziging als gevolg van een dergelijke kruisparticipatie met de Tweede Kamer te delen, zodat inzichtelijk wordt wat dit betekent voor de zeggenschap van de aandeelhouder.

Figuur 6 **Afnemend percentage aandelen en afnemende bevoegdheden van de staatsaandeelhouder**

100%	• De Staat heeft als aandeelhouder volledige controle t.a.v. alle besluiten die de algemene vergadering neemt. • Als het verlicht structuurregime van toepassing is, kan de algemene vergadering direct de bestuurders van de vennootschap benoemen en ontslaan.	Holland Casino Nederlandse Staatsloterij UCN KNM COVRA ProRail EBN DNB TenneT NS Gasunie
≥95%	• Het verlichte structuurregime geldt niet meer. • De Staat heeft nog steeds volledige controle t.a.v. alle besluiten die de algemene vergadering neemt en kan minderheidsaandeelhouders uitkopen.	NOM
≥90%	• De Staat heeft nog steeds volledige controle t.a.v. alle besluiten die de algemene vergadering neemt maar kan niet langer minderheidsaandeelhouders uitkopen.	LIOF
≥50%	• De Staat kan nog net een meerderheid forceren binnen de algemene vergadering.	Schiphol Group Oost FMO BNG Bank
<50%	• De Staat kan niet meer alleen een besluit forceren in de algemene vergadering.	BOM Havenbedrijf Rotterdam NWB Bank GasTerra Winair DC-ANSP KLM Saba Bank
1%	• De Staat kan bewerkstelligen dat bepaalde onderwerpen op de agenda van de algemene vergadering worden geplaatst.	Thales

4 Zeggenschap binnen de aandeelhoudersfunctie

4.1 Beleid voor het beheer van staatsdeelnemingen in een notendop

Hoe het kabinet invulling wil geven aan de rol als staatsaandeelhouder en aan het beheer van de staatsdeelnemingenportefeuille, ligt vast in een aantal opeenvolgende beleidsnota's (Financiën, 1985; Financiën, 1996; Financiën, 2001; Financiën, 2007 en Financiën, 2013a), die we in een overzicht in figuur 7 hebben opgenomen.

Figuur 7 **Beleid beheer staatsdeelnemingen**



In figuur 7 is te zien dat tot 2007 het kabinetsbeleid voornamelijk gericht was op het afstoten van staatsdeelnemingen, behalve als er zwaarwegende belangen waren om dat niet te doen. Het uitgangspunt van dit beleid was dat de overheid zich in principe niet actief op de private markt zou moeten begeven (POC, 2012, p. 292). In 2007 wijzigt de koers van het deelnemingenbeleid van de rijksoverheid. Het kabinet heeft het streven naar een zo klein mogelijke deelnemingenportefeuille losgelaten. De nadruk komt te liggen op het actief beheren van de bestaande portefeuille. Het kabinet beschouwt wet- en regelgeving als de eerst aangewezen instrumenten om publieke belangen te borgen, maar ziet het staatsaandeelhouderschap als een aanvullend instrument daarvoor. In de nieuwe koers krijgt het borgen van publieke belangen dan ook een belangrijker plaats in het aandeelhouderschap van de Staat (Financiën, 2007). De rijksoverheid wil zich daartoe opstellen als 'actief aandeelhouder'.

Met het huidige deelnemingenbeleid zoals uiteengezet in de *Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013* (Financiën, 2013a), bevestigt het kabinet deze koers en benadrukt, meer dan voorheen dat de aandeelhouder moet sturen op financieel gezonde deelnemingen.

4.2 Aandachtsgebieden van actief aandeelhouderschap

Door 'actief aandeelhouderschap' wil het kabinet bijdragen aan het borgen van publieke belangen. Actief aandeelhouderschap betekent volgens het kabinet sturen op vier aandachtsgebieden: op strategie, op financieel gezonde deelnemingen, op goedkeuren van investeringen en op goed ondernemingsbestuur. Deze aandachtsgebieden zijn niet nieuw. Op één na waren ze ook in de *Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2007* richtinggevend voor het beheer van deelnemingen.[11] In de beleidsnota van 2013 zijn deze aandachtsgebieden verder uitgewerkt.

Hierna geven we per aandachtsgebied aan wat in het huidige beleid beschreven staat over de bevoegdheden die de actieve staatsaandeelhouder moet hebben om maximale invloed te kunnen uitoefenen op het handelen van de onderneming en we geven aan in hoeverre dit beleid in de praktijk is gerealiseerd.

Aandachtsgebied 1: Sterker sturen op strategie
Het kabinet is van mening dat de strategie van een onderneming waar de Staat aandelen in heeft in lijn moet zijn met het te borgen publieke belang. De staatsaandeelhouder wil daarom vroegtijdig worden betrokken bij de totstandkoming of wijziging van de strategie. In de *Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013* staat dat de aandeelhouder niet zozeer de bevoegdheid wil om de strategie goed te keuren, maar de strategie wel wil bespreken met de onderneming. De afspraak om over de strategie te worden geraadpleegd, moet in de statuten worden vastgelegd.
Het is overigens niet zo dat de aandeelhouder door het formaliseren van de afspraak dat hij vooraf wordt geraadpleegd over de strategie, kan sturen op de inhoud van de strategie. Dit is niet zijn rol en bovendien laat de onderneming ook andere (stakeholders)belangen meewegen in het bepalen van de strategie.

Bij vier ondernemingen is inderdaad in de statuten vastgelegd dat de algemene vergadering van aandeelhouders voor vaststelling van de strategie wordt geraadpleegd, namelijk bij Havenbedrijf Rotterdam, ProRail, Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Zuidvleugel (opgericht in 2014) en de Staatsloterij. Bij drie ondernemingen - Schiphol Group, Koninklijke Nederlandse Munt (KNM) en Holland Casino - is in de statuten vastgelegd dat de algemene vergadering van aandeelhouders vastgestelde strategische documenten alleen ter informatie krijgt toegezonden. In de statuten van de overige ondernemingen is niets vastgelegd over de betrokkenheid van de aandeelhouder bij de strategie van de onderneming.

Aandachtsgebied 2: Sturen op financieel gezonde ondernemingen
Het kabinet wil bewaken dat staatsdeelnemingen financieel gezond blijven, door te sturen op rendement en op gezonde vermogensposities.

Sturen op rendement
Het kabinet vindt het de kerntaak van de staatsaandeelhouder om ervoor te zorgen dat de financiële waarde die een deelneming representeert, wordt behouden. Het daadwerkelijk realiseren van een gezond rendement op het vermogen is de verantwoordelijk-

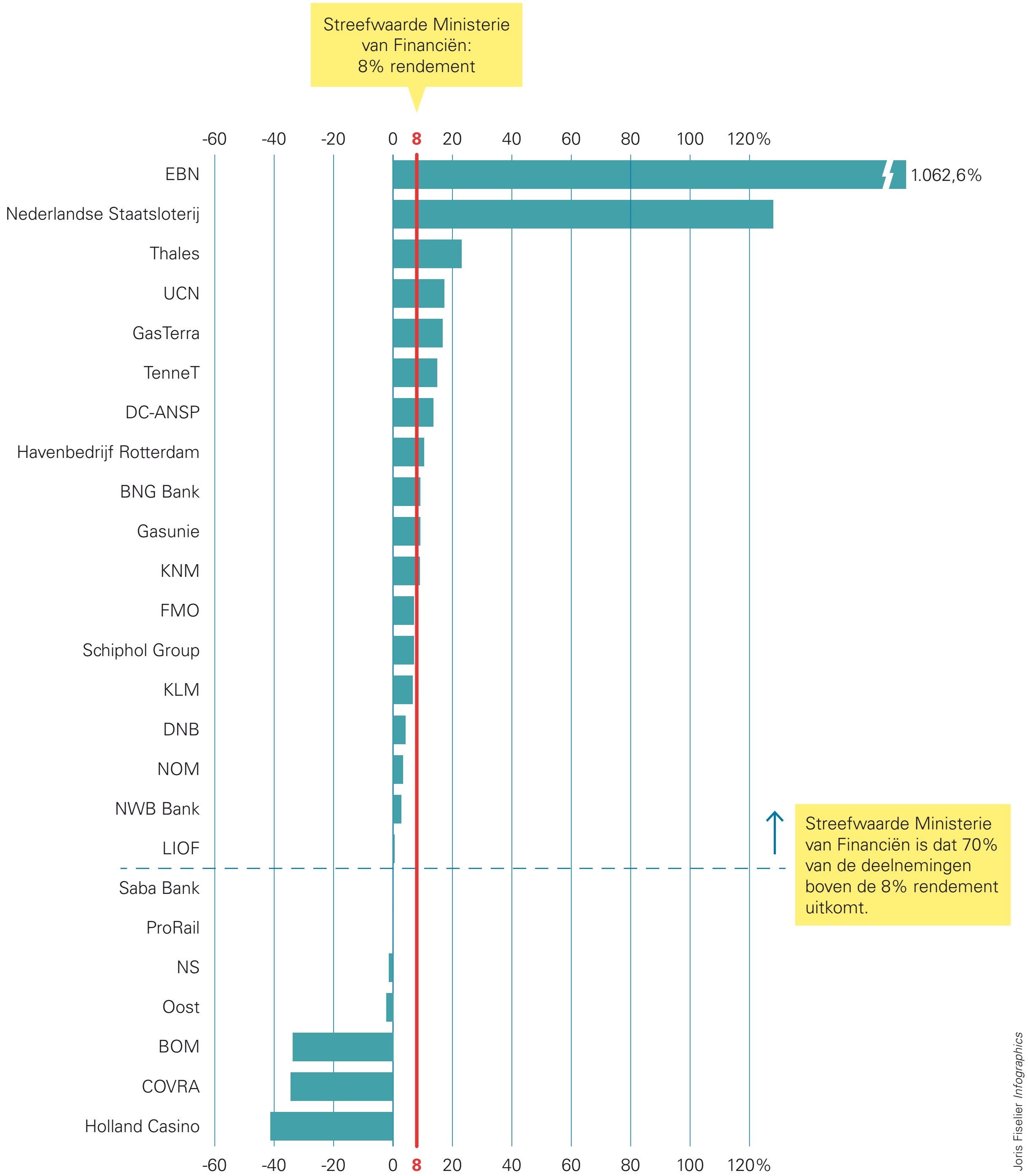
11 In de beleidsnota uit 2007 werd alleen het aandachtsgebied 'benoemingen' niet genoemd.

heid van het bestuur van de onderneming. De aandeelhouder staat op afstand en kan alleen een normrendement vaststellen en de realisatie volgen. Normrendementen worden niet vastgelegd in statuten; het is een afspraak tussen de staatsaandeelhouder en de onderneming.
Tot 2013 gold een algemene rendementseis van 8% en de doelstelling dat 70%[12] van de deelnemingen minimaal dit rendement moet realiseren (Financiën, 2012b, p.36). In de periode 2011-2013 werd deze doelstelling echter niet gehaald. Slechts 47% (2011), 40% (2012) en 46% (2013) van de staatsdeelnemingen haalde een rendement van 8% (Financiën, 2012b, 2013c, 2014b).
In figuur 8 geven we een overzicht van het rendement dat de 26 onderzochte deelnemingen behaalden over 2013 (Financiën, 2014a, p.74). Verder zijn in de factsheets gegevens per deelneming over een reeks van jaren opgenomen, waaronder de ontwikkeling van het rendement door de jaren heen.

Het kabinet kondigde in 2013 aan een rendementsdoelstelling per deelneming vast te gaan stellen. Het kabinet verwacht dat eind 2014 voor een groot deel van de deelnemingen te hebben gedaan (Financiën, 2014a, p.21), maar deze doelstellingen staan nog niet in het Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen.

12 In 2011 was de streefwaarde 60% van deelnemingen; in 2012 was de streefwaarde 65%.

Figuur 8 **Rendement op eigen vermogen staatsdeelnemingen over 2013**[13]



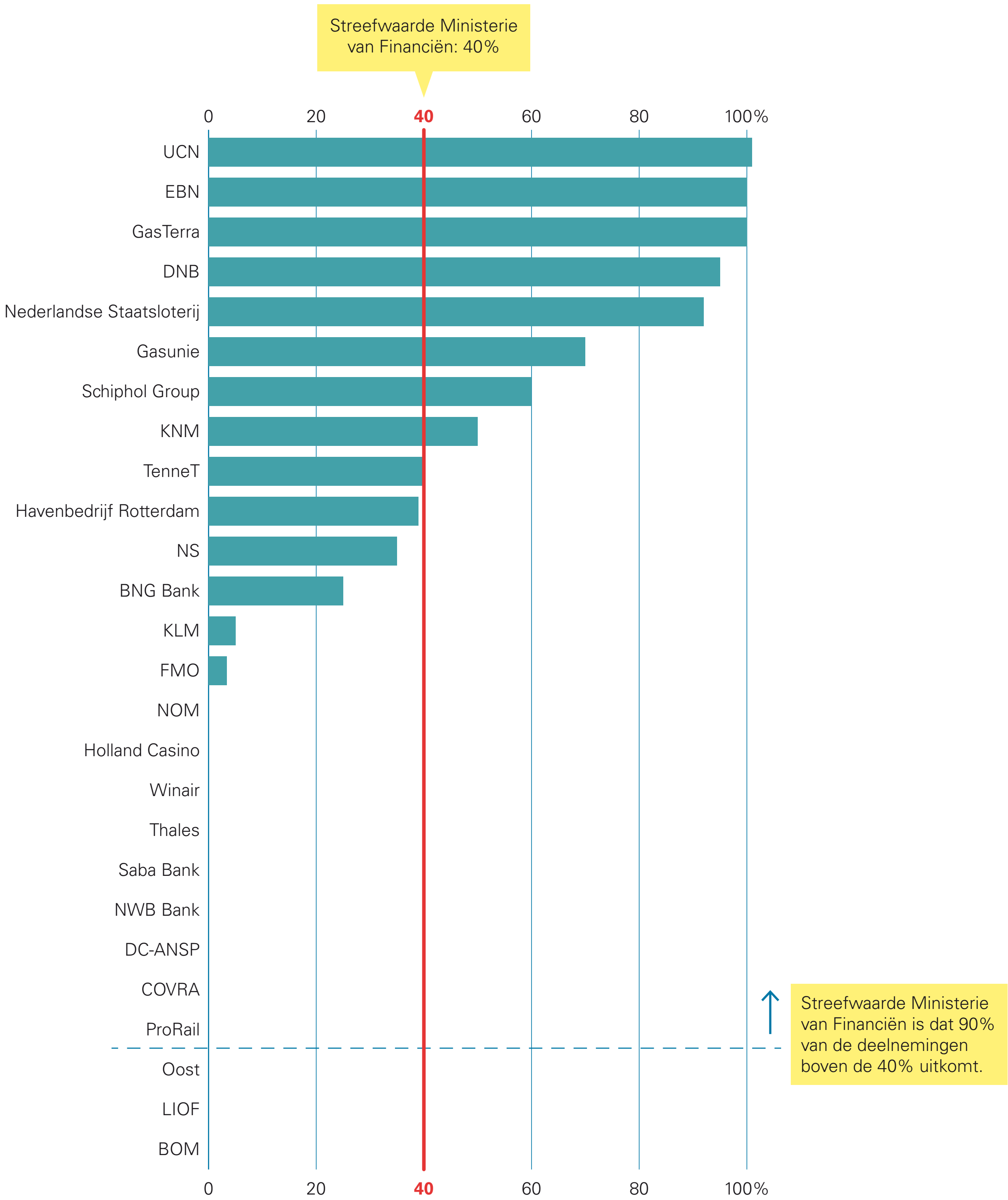
Sturen op gezonde vermogensposities

De aandeelhouder kan de vermogenspositie sturen door het vaststellen van dividendbeleid en door de jaarlijkse dividenduitkering. Op grond van het vennootschapsrecht heeft de algemene vergadering van aandeelhouders namelijk de bevoegdheid om jaarlijks te beslissen over de bestemming van de winst. De onderneming stelt een dividendbeleid op dat met de aandeelhouder wordt besproken en vervolgens door de (gezamenlijke) aandeelhouder(s) wordt vastgesteld. Deze bevoegdheid is vastgelegd in wetgeving en hoeft niet afzonderlijk in de statuten geregeld te worden.

13 Winair ontbreekt in deze figuur omdat het rendement op eigen vermogen cijfer van deze staatsdeelneming ontbreekt in het Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen.

Het kabinet hanteert sinds 2007 als algemene norm dat ondernemingen waarin de Staat aandelen heeft 40% van hun winst als dividend aan de aandeelhouders uitkeren. Dit wordt ook wel 'pay-out ratio' genoemd. De doelstelling uit de begroting voor 2013 van het Ministerie van Financiën is dat 90% van alle deelnemingen een pay-out ratio van 40% toepassen (Financiën, 2012b, p.36). In 2013 heeft het kabinet specifieke normen per deelneming aangekondigd, maar die worden in het Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen 2013 nog niet genoemd.

Figuur 9 **Pay-out ratio staatsdeelnemingen in 2013**



In figuur 9 geven we een overzicht van de pay-out ratio van de onderzochte 26 deelnemingen over 2013 (Financiën, 2014a, p.74). Slechts 9 van de onderzocht 26 deelnemingen keerden daadwerkelijk 40% van hun winst uit aan de aandeelhouder.

Aandeelhouders kunnen kiezen voor een lagere pay-out, bijvoorbeeld om de onderneming financiële ruimte te geven om te investeren. Ieder jaar wordt hierover, samen met de onderneming een afweging gemaakt, waarover de aandeelhouders in de algemene vergadering een besluit nemen.

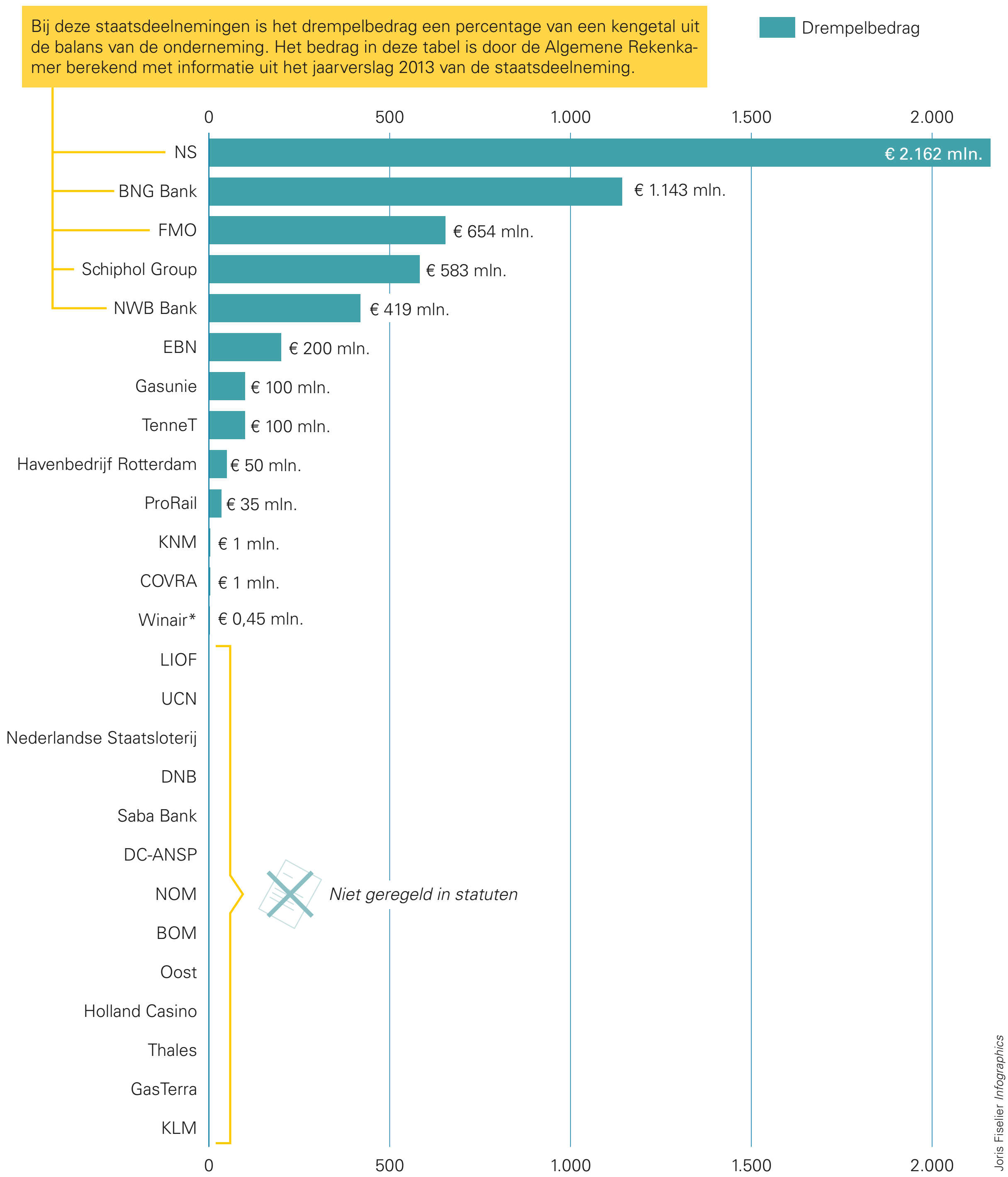
Aandeelhouders kunnen, als de vermogenspositie van de onderneming hiertoe aanleiding geeft, vragen om een uitkering van superdividend. Dit is een uitkering ten laste van winst of reserves als de buffers van de onderneming te groot zijn in relatie tot verwachte investeringen. In het recente verleden is superdividend uitgekeerd door de NS en door de Schiphol Group (zie hiervoor ook de factsheets per deelneming in bijlage 5). De omgekeerde situatie heeft zich overigens ook voorgedaan. Als buffers of eigen vermogen te laag dreigen te worden, komt de continuïteit van de onderneming in gevaar, en kan de aandeelhouder besluiten om extra kapitaal in de onderneming in te brengen. Dit is bijvoorbeeld gebeurd bij TenneT, waar een kapitaalstorting van de staatsaandeelhouder nodig was om investeringen te kunnen financieren zonder nadelige gevolgen voor de kredietwaardigheid van de onderneming (Algemene Rekenkamer, 2015).

Aandachtsgebied 3: Goedkeuren van investeringsbeslissingen
Het kabinet wil dat de staatsaandeelhouder goedkeuringsrecht heeft bij grote investeringen en investeringen die nieuw of bepalend zijn voor de koers van een staatsdeelneming. Dit goedkeuringsrecht moet in de statuten van de ondernemingen worden geregeld, inclusief drempelbedragen waarboven goedkeuring van de staatsaandeelhouder van investeringen nodig is.

Figuur 10 geeft aan bij welke ondernemingen op dit moment in de statuten een drempelbedrag is vastgesteld en hoe hoog dat is. Bij 13 ondernemingen is nog niet vastgelegd bij welke omvang van een (des)investering het bestuur goedkeuring van de aandeelhouder nodig heeft. Bij enkele ondernemingen is het drempelbedrag zo hoog, dat de aandeelhouder zelden een investering hoeft te beoordelen.

Het kabinet vindt dat investeringen van de onderneming in het buitenland of branchevreemde investeringen, een reden is om goedkeuring van de staatsaandeelhouder te krijgen. Dus ook als deze investering lager is dan de algemene investeringsdrempel. Dit betekent dat in de statuten een specifiek drempelbedrag voor deze investeringen moet worden vastgelegd. Op dit moment is dit het geval in de statuten van het Havenbedrijf Rotterdam en van Winair.

Figuur 10 **Bedragen waarboven de aandeelhouder een investering moet goedkeuren (2013)**



* Bedrag in statuten: $ 500.000

Aandachtsgebied 4: Sturen op goed ondernemingsbestuur

Benoemingen

Het kabinet vindt het belangrijk dat elke onderneming waar de Staat aandelen in heeft goede bestuurders en commissarissen en een divers en evenwichtig samengestelde raad van bestuur en raad van commissarissen heeft. De staatsaandeelhouder heeft bij benoemingen dezelfde wettelijke bevoegdheden als reguliere aandeelhouders. Het is afhankelijk van de juridische structuur van de onderneming welke bevoegdheden de algemene vergadering van aandeelhouders bij benoemingen precies heeft. Zo heeft de staatsaandeelhouder bij vier ondernemingen niet de mogelijkheid de raad van bestuur te benoemen en te ontslaan, wanneer de aandeelhouder vindt dat de onderneming de publieke belangen niet goed behartigt. Deze bevoegdheid hebben de aandeelhouders niet bij de BNG, FMO, Schiphol Group en TenneT. In de factsheets staat per deelneming of en welke bevoegdheid de aandeelhouder bij benoemingen heeft.

Beloningsbeleid bestuurders en vergoedingen commissarissen

De aandeelhouder heeft op grond van het vennootschapsrecht de bevoegdheid om het beloningsbeleid van de leden van de raad van bestuur vast te stellen. Het kabinet heeft voor de ondernemingen waarin de Staat aandelen heeft een beloningskader opgesteld (Financiën 2008), zoals blijkt uit figuur 11. Het kabinet heeft daarin uitgangspunten voor beloningen van bestuurders van staatsdeelnemingen geformuleerd. De staatsaandeelhouder moet ervoor zorgen dat het beloningsbeleid van de onderneming in overeenstemming wordt gebracht met het kabinetsbeleid .

Figuur 11 **Beloningsbeleid staatsdeelnemingen 2013**

Deelnemingen in de categorie Publiek	**Deelnemingen in de categorie Publiek/Markt**	**Deelnemingen in de categorie Markt/Publiek**
Normbedrag voor topbeloningen in de publieke en semipublieke sector wordt als maximum gehanteerd. Maximum inkomen exclusief onkostenvergoeding en pensioenbijdragen (2013): **€187.340**	Per deelneming wordt een maximum bezoldiging vastgesteld, deze zal in ieder geval onder € 350.000 liggen. Variabel deel **maximaal 20%** bovenop vast deel **< €350.000**	Geen maximum voor de hele categorie gesteld, wel per deelneming. Variabel deel **maximaal 20%** bovenop vast deel
• ProRail • LIOF • COVRA • BOM • NOM • Oost • UCN • KNM • DNB	• BNG Bank • Holland Casino • TenneT • Gasunie • FMO • NWB Bank • Nederlandse Staatsloterij	• Schiphol Group • NS • GasTerra • Havenbedrijf Rotterdam • EBN

Bij de deelnemingen Thales, KLM, DC-ANSP, Winair en Saba Bank heeft de Staat te weinig aandelen om voldoende invloed te hebben op de bezoldiging van de bestuurders. Deze vijf deelnemingen ontbreken in de figuur.

In de factsheets hebben we per deelneming de bezoldiging, inclusief het variabele deel, voor de hoogste bestuurder weergegeven. Het algemene beeld uit de factsheets is dat over 2013 de beloningen van de hoogste bestuurder in lijn zijn met het beleid. In de factsheets per deelneming zijn ook de bevoegdheden van de aandeelhouder bij de vaststelling van de bezoldiging opgenomen.[14]

4.3 Maatwerk

Kenmerkend voor het staatsdeelnemingenbeleid zoals dit in 2013 aan de Tweede Kamer is gemeld, is dat het kabinet ervoor kiest aan te sluiten bij de 'eigenheid van de individuele deelnemingen', bijvoorbeeld bij het bepalen van een rendementsdoelstelling voor de afzonderlijke ondernemingen, in plaats van de huidige generieke norm. De keuze voor 'maatwerk' wordt als een breuk met het verleden gepresenteerd, maar eigenlijk brengt het Ministerie van Financiën het beleid hiermee in overeenstemming met de werkelijkheid.

De praktijk van het staatsaandeelhouderschap laat zien dat de aandeelhouder voor iedere staatsdeelneming een eigen specifieke aanpak in het beheer heeft. De keerzijde van het streven naar maatwerk is dat - door de nuanceringen en afwijkingen van het beleid - voor de Tweede Kamer niet duidelijk is wat van het algemene beleidskader geldt voor een specifieke deelneming.

4.4 Aanpassen statuten voor uitvoering beleid

Het Ministerie van Financiën heeft standaardstatuten opgesteld. De standaardstatuten bevatten de bevoegdheden die de aandeelhouder volgens het ministerie nodig heeft om maximaal invloed uit te kunnen oefenen op het handelen van de onderneming (Financiën, 2013a, p. 45). Het Ministerie van Financiën heeft aangegeven dat het de statuten van de ondernemingen die onder zijn beheer vallen, gefaseerd in lijn wil brengen met de standaardstatuten. Het Ministerie van Economische Zaken heeft aangegeven niet het voornemen te hebben om de statuten van de beleidsdeelnemingen aan te passen aan de standaardstatuten, omdat aandeelhouder-EZ over voldoende bevoegdheden beschikt om de ondernemingen te sturen.

Het vaststellen van de statuten is een wettelijke bevoegdheid van de aandeelhouders. In de praktijk zijn aanpassingen van de statuten op initiatief van de aandeelhouder langlopende trajecten, omdat de aandeelhouder ook rekening wil houden met de belangen van de onderneming. Als er andere aandeelhouders zijn, moet bij het aanpassen van de statuten en het stellen van bijvoorbeeld normrendementen bovendien rekening gehouden worden met de belangen van deze andere medeaandeelhouders.

14 Hierbij is gebruikgemaakt van bedragen uit de Wet Normering Topinkomens zoals die gold in 2013. De WNT is niet van toepassing op staatsdeelnemingen, maar de ministers maken afspraken met de afzonderlijke deelnemingen in de categorie "publiek" waarbij zij streven naar een maximum inkomen dat gelijk staat aan het maximum in de WNT. Deze voetnoot is toegevoegd, omdat de figuur in ons conceptrapport onterecht stelde dat de WNT van toepassing was op staatsdeelnemingen.

5 Organisatie van de aandeelhoudersfunctie

5.1 Organisatie van het aandeelhouderschap in drie modellen

De rijksoverheid heeft het staatsaandeelhouderschap in drie modellen georganiseerd: het centrale, het decentrale en het externe model. Hierna lichten wij eerst de drie modellen toe.

5.1.1 Centraal model

Bij vijftien staatsdeelnemingen is het aandeelhouderschap georganiseerd volgens het centrale model (zie figuur 12).[15] In het centrale model vervult de directie Financieringen van het Ministerie van Financiën de rol van aandeelhouder. Het aandeelhouderschap is daarmee organisatorisch gescheiden van de andere rollen die de overheid heeft in de staatsdeelneming, bijvoorbeeld de rol van wetgever van de sector waarin de staatsdeelneming opereert. De beleidsverantwoordelijkheid voor deze deelnemingen ligt bij het beleidsdepartement waar de onderneming vakinhoudelijk onder valt.[16] Zo is het Ministerie van Economische Zaken de wetgever en de verlener van vergunningen voor de deelnemingen die in de energiesector werken, zoals TenneT en Gasunie. Het centrale model is sinds 2001 het uitgangspunt van de aansturingsstructuur van staatsdeelnemingen en heeft de voorkeur van het kabinet (Financiën, 2013a, blz. 38).

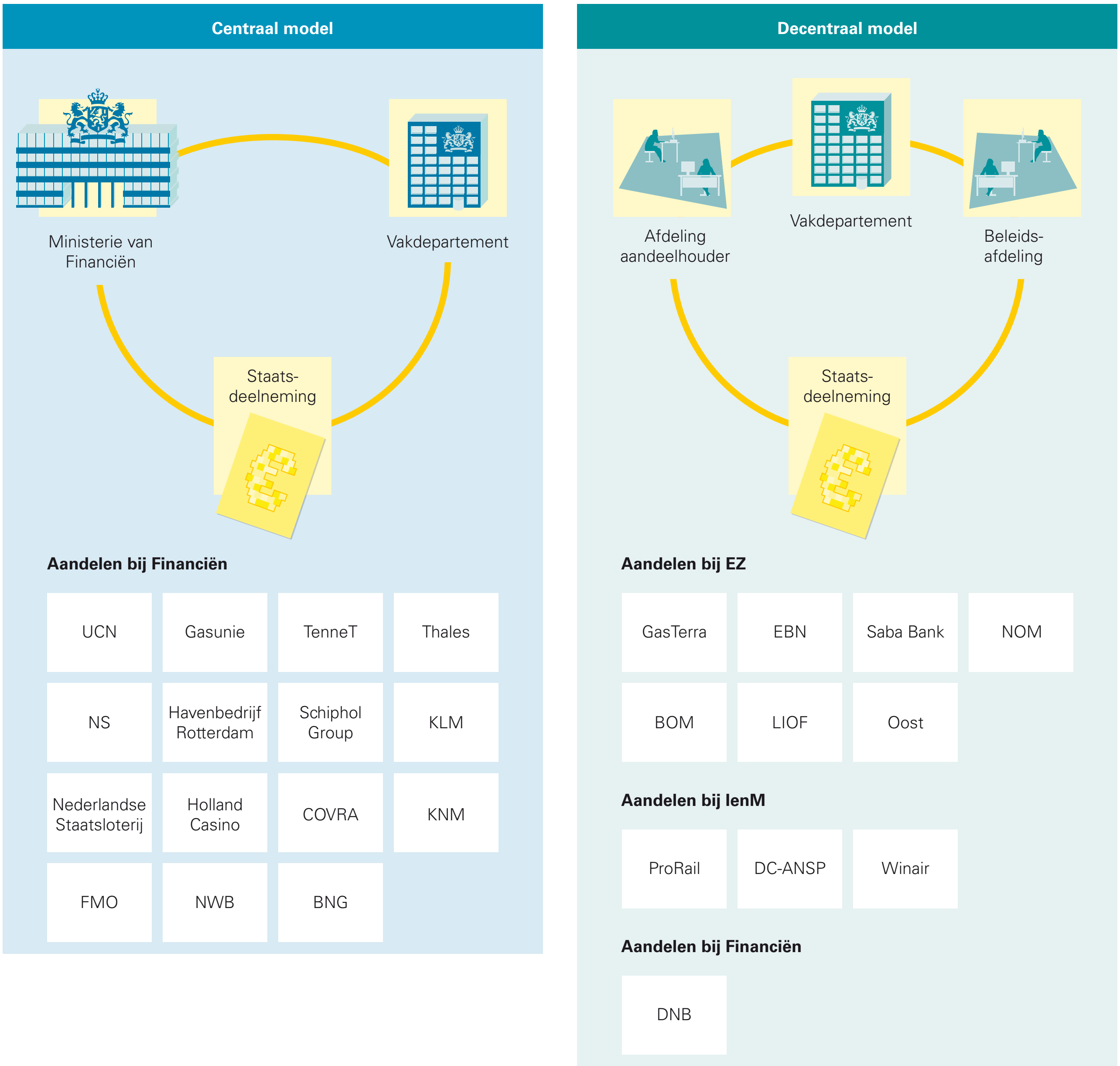
5.1.2 Decentraal model

Bij elf staatsdeelnemingen (zie figuur 12) is het aandeelhouderschap georganiseerd volgens het decentrale model.[17] In het decentrale model vallen zowel het aandeelhouderschap als de beleidsverantwoordelijkheid onder hetzelfde ministerie. Deze deelnemingen worden beleidsdeelnemingen genoemd. In de huidige deelnemingenportefeuille hebben de Ministeries van Economische Zaken (EZ), Infrastructuur en Milieu (IenM), Binnenlandse Zaken en van Koninkrijkrelaties (BZK) en van Financiën één of meer van deze beleidsdeelnemingen.

Dit model heeft echter niet de voorkeur van het kabinet. De beleidsdepartementen zien deze deelnemingen als een verlengstuk voor de uitvoering van beleid, waardoor de publieke en zakelijke belangen moeilijk zijn te ontvlechten (Financiën, 2013, blz. 38).

15 De vier deelnemingen in afbeheer laten we buiten beschouwing.
16 Wij volgen in dit rapport de indeling uit de Nota deelnemingen 2013. Zie ook voetnoot 6.
17 In 2014 zijn er twee nieuwe beleidsdeelnemingen opgericht, namelijk Saba Statia Cable System BV en Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Zuidvleugel. Deze laten we hier buiten beschouwing.

Figuur 12 **Indeling staatsdeelnemingen 2014 naar model van het aandeelhouderschap**



5.1.3 Extern aandeelhouderschap

In de aandelenportefeuille zitten vijf financiële instellingen die zijn georganiseerd volgens het derde model: het extern aandeelhouderschap. Sinds 2011 is de stichting NL financial investments (NLFI) aandeelhouder van de financiële instellingen die door de maatregelen tijdens de financiële crisis in handen zijn gekomen van de Staat. Gezien de specifieke (wettelijk vastgelegde) taakopdracht van de NLFI is het algemene deelnemingenbeleid niet volledig van toepassing op het aandeelhouderschap van de NLFI en we hebben deze vorm van aandeelhouderschap dan ook niet betrokken in dit onderzoek.

5.2 Invulling van de aandeelhoudersfunctie

Volgens het Ministerie van Financiën, opsteller van het deelnemingenbeleid, en volgens de aandeelhouders op het Ministerie van EZ, vallen in principe alle deelnemingen onder het deelnemingenbeleid. We zien op de volgende punten wel verschillen in de organisatie en invulling van aandeelhouderschap tussen het Ministerie van Financiën bij Schiphol Group (centraal model) en het Ministerie van EZ bij EBN (decentraal model):

1. contactmomenten tussen aandeelhouder en staatsdeelneming;
2. rol van de beleidsafdeling;
3. niveau van de ambtelijke vertegenwoordiging tijdens de algemene vergadering van aandeelhouders;
4. aandacht voor 'actief aandeelhouderschap' in de algemene vergadering van aandeelhouders;
5. besluitvormingsproces bij grote investeringen.

In de paragrafen hierna werken we de eerste vier punten uit voor beide modellen. Het vijfde punt komt uitgebreid aan de orde in hoofdstuk 6.

5.2.1 Ministerie van Financiën als aandeelhouder van Schiphol (centraal model)

De directie Financieringen van het Ministerie van Financiën beheert de aandelen van alle staatsdeelnemingen die volgens het centrale model zijn georganiseerd. Deze directie hanteert voor al deze deelnemingen dezelfde procedures.

Contactmomenten tussen aandeelhouder en Schiphol Group

Het Ministerie van Financiën stelt zich als aandeelhouder van de Schiphol Group op als 'actief aandeelhouder'. Zo organiseert de aandeelhouder-Financiën jaarlijks meerdere contactmomenten met de onderneming. Ieder jaar, voorafgaand aan de formele algemene vergadering van aandeelhouders, vindt een gesprek plaats met de raad van commissarissen van de onderneming. Voor dit gesprek wordt een voorbereidingsnotitie opgesteld die op maat wordt gemaakt per onderneming. Dit geldt ook voor de voorbereiding van de algemene vergadering van aandeelhouders zelf. Van deze algemene vergadering wordt een verslag gemaakt, van de andere overleggen niet.
Het ministerie benadrukt overigens het belang van informele contacten tussen de onderneming en de aandeelhouder-Financiën. Het is van mening dat de aandeelhouder juist op die momenten invloed kan uitoefenen.

Rol beleidsafdeling

Sinds twee jaar betrekt de aandeelhouder-Financiën het beleidsdepartement voor de Schiphol Group, het Ministerie van IenM, bij de voorbereiding van de algemene vergadering van aandeelhouders van Schiphol Group. Deze overleggen zijn niet geformaliseerd en er wordt geen verslag van gemaakt.

Niveau ambtelijke vertegenwoordiging

Op de algemene vergadering van aandeelhouders wordt de aandeelhouder namens de Staat vertegenwoordigd door de directeur van de directie Financieringen van het Ministerie van Financiën.

Aandacht voor 'actief aandeelhouderschap'

We zijn nagegaan op welke wijze de aandachtsgebieden van het actief aandeelhouderschap[18] tijdens de jaarlijkse algemene vergadering van aandeelhouders bij de Schiphol Group zijn behandeld en welke vragen de aandeelhouder-Financiën heeft gesteld. Voorbeelden van het aan de orde stellen van elementen van actief aandeelhouderschap zijn:

- In 2012 is een nieuw normrendement voor het eigen vermogen vastgesteld.
- In 2009 is afgezien van de uitkering van een tweede tranche superdividend, omdat door verslechterde marktomstandigheden de kredietwaardigheid van de Schiphol Group daardoor zou dalen.
- Sinds 2007 heeft het Ministerie van Financiën telkens kritiek op het gebrek aan transparantie van de relatie tussen de variabele beloning van de leden van de raad van bestuur en de wijze waarop de inhoudelijke targets worden vastgesteld en gerealiseerd.

5.2.2 Ministerie van EZ als aandeelhouder van EBN (beleidsdeelneming)

De directie Ondernemingen van het Ministerie van EZ beheert de aandelen van EBN en van de andere beleidsdeelnemingen die in beheer zijn bij het Ministerie van EZ. De directie Energiemarkt is verantwoordelijk voor het beleid voor EBN. Het beheer van deelnemingen volgens het decentrale model heeft gevolgen voor de invloed van de staatsaandeelhouder. De invloed van de aandeelhouder-EZ bij EBN is in vergelijking met de invloed van de beleidsafdeling, bescheiden[19], zoals blijkt uit het onderstaande.

Volgens het Ministerie van EZ is dat een bewuste keuze, omdat de deelneming een verlengstuk van het beleid is (een beleidsdeelneming).

Het aandeelhouderschap van EBN is een onderdeel van de governance van het zogenoemde Gasgebouw. De toekomst van de governance van het Gasgebouw is in 2014 in opdracht van het Ministerie van EZ onderzocht (ABDTopconsult, 2014). De onderzoekers stellen dat door de ontwikkelingen rond gaswinning spanning ontstaat of wordt vergroot tussen de publieke belangen: waardemaximalisatie, leveringszekerheid en veiligheid. Een belangrijke bevinding uit dit onderzoek is dat een goede afstemming tussen de beleidsrol en de aandeelhoudersrol wenselijk is. Ook moet het Ministerie van EZ op basis van een expliciete en integrale afweging tussen de publieke belangen een toekomstvisie ontwikkelen die kaders en sturing geven aan de ondernemingen die betrokken zijn bij de gaswinning, waaronder EBN.

Contactmomenten tussen aandeelhouder en EBN

Aandeelhouder-EZ heeft op één moment per jaar formeel contact met EBN. Dit is tijdens de jaarlijkse algemene vergadering van aandeelhouders. Op dat moment spreekt de aandeelhouder ook met de raad van commissarissen. Ieder kwartaal is er informeel overleg met de onderneming. Alleen van de jaarlijkse algemene vergadering van aandeelhouders wordt een verslag gemaakt.

18 De aandachtsgebieden zijn: sturen op strategie, financieel gezonde ondernemingen (rendement en vermogenspositie), goedkeuren van investeringsbeslissingen en goed ondernemingsbestuur (zie § 4.2).

19 Een dergelijke bescheiden rol van de aandeelhouder bleek ook uit ons onderzoek naar ProRail (Algemene Rekenkamer, 2009), ook een beleidsdeelneming. Het beheer van ProRail is in handen van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Contact tussen beleidsafdeling en EBN

Niet aandeelhouder-EZ, maar de beleidsafdeling beoordeelt of de strategie van EBN in lijn is met het publiek belang. De beleidsafdeling van het Ministerie van EZ heeft ook frequenter contact met EBN dan aandeelhouder-EZ, namelijk minimaal twaalf keer per jaar. De beleidsafdeling heeft twee keer per jaar strategische en operationele overleggen met de bestuurders van EBN en met de raad van commissarissen van EBN. Bij deze overleggen is de directeur-generaal van directie Energiemarkt aanwezig. Maar van geen van deze overleggen wordt een verslag gemaakt.

Niveau ambtelijke vertegenwoordiging in de ava

Op de algemene vergadering van aandeelhouders (ava) wordt de Staat vertegenwoordigd door twee senior-beleidsmedewerkers van het Ministerie van EZ.

Aandacht voor 'actief aandeelhouderschap'

De onderwerpen die aandeelhouder-EZ tijdens de algemene vergadering van aandeelhouders ter sprake heeft gebracht, zijn onder andere:

- de verwachtingen van EBN dat de score op de transparantie benchmark het volgende jaar hoger zal zijn;
- de vragen over de inhoud van het jaarverslag, waaronder het ontbreken van transparantie over de beloningen van de leden van de raad van bestuur;
- de beslissing van aandeelhouder-EZ over de samenstelling en de beloning van de raad van commissarissen;
- aandeelhouder-EZ volgt de visie van de beleidsafdeling over de strategie en verdedigt deze in de algemene vergadering van aandeelhouders.

We hebben ook gezien dat aandeelhouder-EZ er bij EBN op heeft aangedrongen om de niet-wettelijke taken van EBN onder te brengen in een afzonderlijke juridische organisatie, EBN Capital BV. De aandeelhouder wilde op die manier de opbrengsten die EBN verwerft met de taakuitvoering zoals die in de Mijnbouwwet is vastgelegd, beschermen tegen mogelijke negatieve financiële gevolgen van de uitvoering van niet-wettelijke taken.

6 Hoe beoordeelt de staatsaandeelhouder investeringsvoorstellen?

Wij hebben verdiepend onderzoek gedaan naar de wijze waarop de Staat als aandeelhouder invulling geeft aan zijn bevoegdheid om grote investeringsvoorstellen van een onderneming goed te keuren. De staatsaandeelhouder heeft deze bevoegdheid bij investeringen die boven het - vaak hoge - drempelbedrag uitkomen dat in de statuten is vastgelegd. Juist bij het beoordelen van investeringen van ondernemingen komen de verschillende rollen van de rijksoverheid ten opzicht van deze ondernemingen en de verschillende publieke belangen die zij behartigen, naar voren.

De *Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013* (Financiën, 2013a) stelt dat een investeringsvoorstel vraagt om een integrale afweging van zowel publieke als financiële belangen. Hiervoor is het nodig dat de rol van de aandeelhouder en de beleidsmaker gescheiden zijn, zodat ieder vanuit eigen belang en verantwoordelijkheden kan oordelen. Alleen dan kan een integrale en transparante afweging tot stand komen.
Om dit beoordelingsproces te ondersteunen, heeft het kabinet een beoordelingskader opgesteld (Financiën, 2013a, p.55). Wij hebben het proces van besluitvorming bekeken aan de hand van de volgende elementen uit dit beoordelingskader:

1. De impact van de investering op het publieke belang moet overtuigend geanalyseerd worden.
2. De cijfermatige onderbouwing van het investeringsvoorstel is realistisch.
3. De financiële gevolgen voor de aandeelhouder en de risico's zijn bekend en acceptabel.

Wij constateren dat het besluitvormingsproces om investeringsvoorstellen goed te keuren niet altijd zorgvuldig wordt uitgevoerd. Hierdoor is in die gevallen het uiteindelijke besluit niet gebaseerd op een weloverwogen integrale afweging tussen de verschillende publieke belangen, waaronder het financieel belang. Het maken van een afweging tussen alle belangen is ook niet mogelijk, omdat wij hebben gezien dat de informatie die hiervoor nodig is, ontbreekt.
Deze constatering is gebaseerd op de analyse van de betrokkenheid van de staatsaandeelhouder bij investeringsbeslissingen bij de Schiphol Group en EBN en op eerder onderzoek van de Algemene Rekenkamer (Algemene Rekenkamer, 2012a; Algemene Rekenkamer, 2015). Hierna geven wij onze bevindingen over de beoordeling van investeringsvoorstellen door de staatsaandeelhouder.

6.1 De investeringen

6.1.1 Investeringen van Schiphol Group

De algemene vergadering van aandeelhouders van Schiphol heeft op dit moment een - statutair geregeld - formeel goedkeuringsrecht voor directiebesluiten over (des)investeringen ter waarde van ten minste 10% van het balanstotaal. Het precieze bedrag wisselt dus per jaar. Op basis van de jaarcijfers 2013 komt dat neer op een bedrag van € 583 miljoen.

In de jaarverslagen vermeldde de Schiphol Group dat zij tussen 2008 en 2013, 49 omvangrijke investeringen hebben gedaan. Geen van deze investeringen kwam boven het statutair geregelde drempelbedrag van 10% van het balanstotaal en geen van deze

investeringen is dus formeel ter goedkeuring aan de aandeelhouders van Schiphol voorgelegd. De totale investering in de verbetering van de bagageafhandeling, het 70MB project, bedroeg ongeveer € 800 miljoen en lag dus boven het drempelbedrag. Dit project is echter ook niet voor goedkeuring aan de aandeelhouder voorgelegd, omdat het project door het bestuur van de Schiphol Group niet als één investering werd beschouwd.

Tussen 2008 en 2013 is alleen de voorgenomen uitwisseling van aandelen (kruisparticipatie) tussen de Schiphol Group en het Franse Aéroports de Paris (AdP) formeel ter goedkeuring aan de algemene vergadering van aandeelhouders van Schiphol voorgelegd. Een kruisparticipatie is een aandelenruil om in elkaars aandelenkapitaal te kunnen participeren.[20] Het betreft een 8% aandelenruil. Schiphol Group heeft € 530,4 miljoen betaald aan AdP voor het belang van 8%. AdP heeft aan Schiphol € 369,6 miljoen betaald. Omdat de waarde van AdP destijds hoger was dan de waarde van Schiphol, heeft Schiphol het verschil van ruim € 160 miljoen moeten betalen aan AdP. Om de deelneming van AdP in Schiphol mogelijk te maken, heeft de onderneming in 2008 nieuwe aandelen uitgegeven. Het aandelenkapitaal van de reeds bestaande aandeelhouders (de Staat, de gemeente Amsterdam en de gemeente Rotterdam) is hierdoor licht afgenomen. Het aandelenpercentage van de Staat is door de kruisparticipatie afgenomen van 75,8% naar 69,7%.

Wij hebben gezien dat de aandeelhouder-Financiën investeringen heeft beoordeeld die Schiphol Group van plan was te doen in buitenlandse luchthavens. Deze resulteerden niet in formele goedkeuringen van de staatsaandeelhouder, omdat de investeringen onder het drempelbedrag vielen:
- in Amerika: in luchthaven JFK/New York, netto-investering van € 13 miljoen;
- in Brazilië: in luchthaven Guarulhos/Sao Paulo met een maximale investering van € 128 miljoen, en
- in luchthaven Galeiao/Rio de Janeiro met een maximale investering van € 143 miljoen.

6.1.2 Investeringen van EBN

De aandeelhouder van het Ministerie van Economische Zaken heeft een statutair geregeld goedkeuringsrecht voor investeringen ter waarde van € 200 miljoen. Tussen 2007 en 2013 was hij betrokken bij onderstaande investeringen van EBN:
- aankoop deelbelang DSM Energy van € 241 miljoen;
- oliewinning Schoonebeek met een initiële investering van € 422 miljoen en de kostenoverschrijding van € 198 miljoen;
- gasopslag Bergermeer van € 360 miljoen, en
- uitbreiding gasopslag Norg van € 350 miljoen.

20 Strikt genomen zijn 'investeringen' en het 'aangaan van deelnemingen' verschillende (statutaire) begrippen. Het Ministerie van Financiën heeft aangegeven dat de begrippen in de praktijk soms dicht tegen elkaar aan liggen, aangezien in sommige gevallen deelnemingen worden aangegaan om vervolgens investeringen te kunnen doen.

6.2 Beoordeling bijdrage publieke belang

We hebben ons casusonderzoek aangevuld met bevindingen uit eerder onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar beoordelingen van investeringen van staatsdeelnemingen, namelijk naar investeringen door TenneT (Algemene Rekenkamer, 2015) en door de Gasunie (Algemene Rekenkamer, 2012a). Die bevindingen hebben we betrokken bij de toelichting hieronder.

a. Magere onderbouwing publieke belang
Uit eerder onderzoek van de Algemene Rekenkamer is gebleken dat de beleidsafdeling die verantwoordelijk was voor het oordelen over het publieke belang van de investering, niet over onderliggende onderzoeken, feiten of uitgewerkte scenario's beschikte die helder uiteenzetten hoe de investering zou bijdragen aan het publieke belang (Algemene Rekenkamer, 2015 en 2012a). Ook bij de beoordeling van de aandelenruil tussen de Schiphol Group en AdP troffen wij bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu alleen een beperkte analyse aan over de relatie tussen de aandelenruil en de bijdrage die dat kon leveren aan de netwerkkwaliteit van Schiphol.

Een heldere, inhoudelijke onderbouwing ontbreekt van de wijze waarop de investeringen bijdragen aan het publieke belang. In de meeste gevallen is de uitkomst van de beoordeling dat de investering 'in lijn is met het publieke belang'. In een enkel geval is de uitkomst de omgekeerde redenering, namelijk dat van de investering geen nadelige effecten op het publieke belang worden verwacht. Of, zoals bij de aandelenruil tussen de Schiphol Group en AdP, dat juist het besluit om niet te investeren nadelige gevolgen zou hebben voor het publieke belang van Luchthaven Schiphol.

b. Spanning tussen publieke belangen blijft onderbelicht
Wij hebben gezien dat de staatsaandeelhouder er voor kan kiezen om één specifiek aspect van het publieke belang te beoordelen. Hierdoor gaat de beoordeling voorbij aan de spanning die er ook tussen publieke belangen kan zijn. Dergelijke informatie is eigenlijk wel van belang om tot een weloverwogen besluit te komen over het investeringsvoorstel. Bij de aandelenruil tussen Schiphol Group en AdP blijkt dat de toets op het publieke belang zich concentreert op één belang, namelijk het belang van Schiphol voor de Nederlandse economie. De gevolgen van de aandelenruil voor andere publieke belangen, zoals milieu en veiligheid, werden niet onderzocht.
Bij de aankoop van het Duitse netwerk door TenneT concludeerde de aandeelhouder-Financiën dat de aanschaf toegevoegde waarde zou hebben voor de betaalbaarheid van de stroomvoorziening in Nederland, maar niet voor de betrouwbaarheid en duurzaamheid (Algemene Rekenkamer, 2015). In de latere documenten en in de verantwoording aan de Tweede Kamer komt deze nuancering niet terug. Er wordt dan gesteld dat de investering aansluit bij de publieke belangen betaalbaarheid, betrouwbaar en schoon (EZ, 2009, p.1).

c. Onzekerheden en afhankelijkheden worden niet meegenomen
Ook zien we dat de uitkomst van toetsen kan zijn dat de bijdrage aan het publieke belang niet duidelijk is, of dat de onderneming voor het realiseren van deze bijdrage afhankelijk is van andere partijen, en dus onzeker is of de investering zal bijdragen aan een publiek belang. Deze twee situaties zagen we bij de beoordeling van de aanschaf van het Duitse gasnetwerk door Gasunie. De aandeelhouder concludeerde dat de bijdrage van de aankoop aan het publieke belang tegemoet zou komen aan de 'betaal-

baarheid van de energievoorziening', maar dat dit wel afhankelijk was van externe partijen en omstandigheden, zoals bijvoorbeeld de transporttarieven in Duitsland (Algemene Rekenkamer, 2012a, p.49). Deze kanttekening zien we niet terug in de uiteindelijke afweging.

6.3 Financiële gevolgen en risico's voor de rijksoverheid

We zien dat aandeelhouder-Financiën en aandeelhouder-EZ de bedrijfseconomische gevolgen van een investering wel uitgebreid in de beoordeling van investeringsvoorstellen meeneemt, in tegenstelling tot de beoordeling van het publieke belang.

6.3.1 Cijfermatige onderbouwing

De door ons onderzochte investeringsvoorstellen waaraan het Ministerie van Financiën als aandeelhouder formeel goedkeuring moet geven, zijn allemaal door een extern bureau beoordeeld op de financiële onderbouwing.
Aandeelhouder-EZ van beleidsdeelneming EBN beoordeelde zelf de cijfermatige onderbouwing van de investeringsvoorstellen. Zij is namelijk van mening dat de belangrijke bedrijfseconomische toetsen al afdoende door EBN zijn uitgevoerd. Ook vindt de aandeelhouder dat er voldoende checks-and-balances in het systeem zitten, omdat EBN zelf geen projecten initieert, maar wettelijk verplicht is om te participeren in projecten van commerciële, derde, partijen. Bovendien, zo redeneert de aandeelhouder, dragen de marktpartijen 60% van het financiële risico van de investering en worden de investeringen van meer dan € 50 miljoen ook door de raad van commissarissen van EBN goedgekeurd. Wij hebben gezien dat aandeelhouder-EZ projectplannen beoordeelt en aanvullende vragen aan EBN stelt over bijvoorbeeld de gehanteerde gasprijzen en het uitvoeren van gevoeligheidsanalyses. De aandeelhouder is ook kritischer bij investeringen die buiten de wettelijke taak van EBN vallen.

6.3.2 Financiële gevolgen

Ondernemingen zijn verantwoordelijk voor de wijze waarop zij hun investeringen financieren. Dit kan via het eigen vermogen, door het tijdelijk afzien van dividend door de aandeelhouder, door het aantrekken van vreemd vermogen uit de markt, of, zoals bij TenneT, door een kapitaalstorting van de aandeelhouder te vragen (zie kader). Het is van belang dat de aandeelhouder weet wat de financiële gevolgen van de investering zijn voor de vermogenspositie van de onderneming en voor de dividendstromen richting de rijksoverheid. Dit belang staat ook in het beoordelingskader uit de beleidsnota. Wij zien dat de financiële gevolgen voor de rijksoverheid zelden als afzonderlijk belang inzichtelijk zijn en zelden zijn meegewogen in het besluit voor goedkeuring van het investeringsvoorstel.

Kapitaalinjectie voor behoud kredietwaardigheid TenneT 2009

In 2009 had TenneT voor de financiering van investeringen in het Nederlandse hoogspanningsnet extra kapitaal gevraagd aan aandeelhouder-Financiën. Die kwam tot de conclusie dat de kapitaalinjectie nodig was om een daling van de kredietwaardigheid van TenneT te voorkomen. Bovendien zou de aandeelhouder ook tijdelijk af moeten zien van uitkering van dividend. We hebben niet gezien dat het afzien van dividend is gekwantificeerd en meegeteld in de financiële gevolgen van de investering (Algemene Rekenkamer, 2015).

6.3.3 Inschatten (financiële) risico's voor de rijksoverheid

Volgens het beoordelingskader van het Ministerie van Financiën moet de aandeelhouder een risicoanalyse maken van investeringsvoorstellen (Financiën, 2013a, p. 56). Het bestuur en de commissarissen van de onderneming beoordelen de investering al vanuit het belang voor de onderneming. De aandeelhouder moet aanvullend daarop beoordelen of de investering risico's met zich meebrengt vanuit het gezichtspunt van publieke en financiële belangen.

Uit ons onderzoek is gebleken dat de staatsaandeelhouder risico's voor de rijksoverheid wel identificeert, maar ze niet als afzonderlijk element meeweegt in het besluit voor goedkeuring van het investeringsvoorstel.

Aankoop Duits gasleidingennetwerk door Gasunie 2008

Uit ons onderzoek naar de overname van het Duitse gasnetwerk door Gasunie bleek dat het voor de aandeelhouder-Financiën ten tijde van de beslissing over de aankoop duidelijk was dat de tariefregulering in Duitsland een groot risico vormde (Algemene Rekenkamer, 2012a). Ook was duidelijk dat een ongunstige regulering zou leiden tot een afwaardering van het netwerk, tot stijging van de rentekosten en tot afname van dividendcapaciteit voor een lange periode. Verder wist aandeelhouder-Financiën dat de onzekerheid over de regulering niet terugkwam in de biedprijs van Gasunie en dat daardoor mogelijk het Duitse net werd overgewaardeerd. In het slechtste scenario zou het Duitse netwerk met zo'n € 800 miljoen moeten worden afgewaardeerd. Op basis van informele gesprekken van Gasunie met de Duitse regulator ging de aandeelhouder er vanuit dat dit slechtste scenario niet bewaarheid zou worden. Het liep anders. Het voor € 2,1 miljard aangeschafte Duitse net, was in september 2012 € 1,8 miljard in waarde gedaald (Algemene Rekenkamer, 2012c; Americain Appraisal, 2012).

Aandelenruil Schiphol Group met Aéroports de Paris 2008

Aandeelhouder-Financiën heeft gekeken naar de gevolgen van de aandelenruil tussen de Schiphol Group en AdP, hoewel niet zozeer naar de financiële risico's, maar vooral naar de gevolgen voor de zeggenschap van de Staat als aandeelhouder. Om deze risico's te ondervangen, heeft aandeelhouder-Financiën aanvullende voorwaarden gesteld in de transitiedocumenten, bijvoorbeeld over de verhandelbaarheid van de aandelen en over de strategische informatie die aandeelhouder-Financiën wil ontvangen. De aandeelhouder heeft ook investeringen beoordeeld die formeel zijn goedkeuring niet vereisten. Hierbij zien we dat de aandeelhouder-Financiën vooral kijkt naar de politieke gevoeligheid van de investering, bijvoorbeeld die in het buitenland.

Aankoop Duits elektriciteitsnetwerk door TenneT 2009

Bij de aankoop van het Duitse elektriciteitsnetwerk wilde de aandeelhouder-Financiën geen extra kapitaal inbrengen in het vermogen van TenneT. TenneT heeft voor de financiering van de aankoop met behulp van de rijksoverheid een financiële constructie uitgewerkt die financiële risico's voor de rijksfinanciën met zich meebracht. De Staat stelde zich namelijk garant voor € 300 miljoen. Aandeelhouder-Financiën heeft geprobeerd de risico's te ondervangen door voorwaarden aan de goedkeuring te stellen, maar financiële risico's zijn ook hiermee uiteindelijkniet te vermijden (Algemene Rekenkamer, 2015).

Investeringen van EBN

We hebben geen uitwerking van de gevolgen van investeringen op de vermogenspositie van EBN en op de dividendstromen aangetroffen. Wel stelt aandeelhouder-EZ vragen aan EBN over de risico-inschattingen van de onderneming van voorgestelde investeringen, omdat de aandeelhouder sommige risico's zwaarder weegt dan EBN. Een voorbeeld van dat wegingsverschil is het ontbreken van een formele zienswijze van de markttoezichthouder op de tarieven die in de rendementsberekening zijn gebruikt. Aandeelhouder-EZ wijst voor dit geval op de potentieel grote financiële gevolgen hiervan voor het rendement van een investering. De uiteindelijke tarieven bepalen immers voor een groot deel de inkomsten uit de investering. Deze financiële gevolgen worden niet gekwantificeerd in relatie tot bijvoorbeeld de gevolgen voor de winst van EBN, en dus de inkomsten van de rijksoverheid.

De aandeelhouder let bij EBN bovendien scherp op of de investering wordt gedaan volgens de voorschriften uit de Mijnbouwwet. In deze wet is namelijk vastgelegd dat EBN andere activiteiten mag uitvoeren, maar dat deze andere activiteiten niet mogen worden gefinancierd met middelen die zijn verkregen uit de wettelijke taken van EBN. Om deze reden heeft aandeelhouder-EZ bij een investering in gasopslag Bergermeer als voorwaarde gesteld dat deze niet-wettelijke activiteiten worden ondergebracht in een afzonderlijke bv. Deze bv is inmiddels opgericht en de aandeelhouder heeft afspraken gemaakt over zijn betrokkenheid bij deze dochteronderneming van EBN.

6.4 Besluitvormingsproces bij investeringsbeslissingen

Betrokkenheid beleidsafdeling

In de *Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013* staat dat het beleidsdepartement betrokken dient te worden bij het toetsen van investeringsvoorstellen (Financiën, 2013a). We hebben gezien dat de aandeelhouder contact opneemt met de beleidsafdeling en hen vraagt of de investering bijdraagt aan de publieke belangen.

Ook bleek dat het Ministerie van Financiën als aandeelhouder naast de onderbouwing van de beleidsafdeling, een extern bureau inschakelde voor een aanvullende beoordeling van de investering. Het externe bureau beoordeelde voor aandeelhouder-Financiën de bijdrage aan het publieke belang, de cijfermatige onderbouwing en de financiële gevolgen en (financiële) risico's voor de Staat. Dit externe oordeel heeft aandeelhouder-Financiën ook bij de andere door ons onderzochte investeringen gevraagd: bij de aankoop van Duitse gastransportnetwerken door Gasunie en de aankoop van het Duitse elektriciteitsnetwerk door TenneT. In ons onderzoek naar de aankoop van het Duitse gasleidingennetwerk door Gasunie troffen wij op het Ministerie van EZ geen dossier aan over de goedkeuring van deze aankoop. De aandeelhouder-EZ van EBN volgde de beleidsafdeling in het oordeel over de bijdrage van de investering aan het publieke belang.

Niveau van besluitvorming

De *Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013* (Financiën, 2013a) stelt dat uiteindelijk de verschillende belangen en verantwoordelijkheden van de Staat op het niveau van de ministerraad samenkomen (Financiën, 2007, p. 40). Dit hebben we echter bij geen van de besluitvormingsprocessen gezien. Terwijl dat bijvoorbeeld bij de investering van TenneT in het Duitse netwerk, gezien de financiële risico's, wel voor de hand had gelegen.

Ook bij investeringsbeslissingen waarbij sprake was van tegengestelde belangen tussen beleidsverantwoordelijke minister en de aandeelhouder, zagen we dat de aandeelhouder het besluitvormingsproces niet heeft doorgezet naar de ministerraad. Bij beleidsdeelnemingen, waarbij de beleidsafdeling en de aandeelhouder onder dezelfde minister vallen, is de betreffende minister degene die de afweging maakt tussen de verschillende publieke belangen. Hier ontbreekt de afweging tussen verschillende ministers.

Geen gestructureerde vastlegging van informatie

Uit ons onderzoek blijkt dat er geen documenten zijn over besluiten van de aandeelhouder om in te stemmen met een investering. Documenten waaruit blijkt welke argumenten ten grondslag lagen aan de afwegingen tussen de voor- en nadelen van investeringen, tussen kansen en risico's van de investeringen en tussen financiële gevolgen en bijdragen aan het publieke belang, hebben wij niet aangetroffen.

7 Informatievoorziening Tweede Kamer

De keuze van de overheid voor een privaatrechtelijk sturingsinstrument i.c . het aandeelhouderschap heeft direct gevolg voor de positie van de Tweede Kamer. Het parlement is namelijk niet, zoals wel het geval is bij organisaties die een wettelijke taak uitvoeren, vooraf als medewetgever betrokken bij de vormgeving. Het instrumentarium ten aanzien van deelnemingen ligt immers al vast in het BW. Het is daarom van belang dat het parlement vooraf informatie ontvangt waaruit blijkt of het staatsaandeelhouderschap in opzet goed geregeld is, bijvoorbeeld de bevoegdheden in de statuten en het beleid. Ook moet het parlement achteraf informatie krijgen over het gevoerde beheer bij de staatsdeelnemingen, waaronder het beheer van het maatschappelijk vermogen dat de deelnemingen vertegenwoordigen. De informatie hierover aan de Tweede Kamer kan volgens ons aan waarde winnen.

7.1 Informatievoorziening over deelnemingen aan de Tweede Kamer

In de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) is geregeld dat ministers de zogenoemde ‘voorhangprocedure’ moeten volgen bij: “het oprichten of mede-oprichten, dan wel het doen oprichten van een privaatrechtelijke rechtspersoon door de Staat.”[21] Dit is ook voorgeschreven als de Staat (onder meer) eigen vermogen wil verstrekken aan een privaatrechtelijke rechtspersoon.[22] De voorhangprocedure houdt in dat het voornemen (tot oprichting of tot verstrekking van eigen vermogen) door de betreffende minister aan de Staten-Generaal wordt bekendgemaakt, die vervolgens dertig dagen om nadere inlichtingen kunnen vragen.

Recent is in de CW 2001 vastgelegd dat de minister van Financiën de Staten-Generaal jaarlijks informeert over het te voeren en gevoerde beleid voor (onder meer): “het verwerven, het bezit en het vervreemden van vermogen in privaatrechtelijke rechtspersonen, indien aan dat vermogen wezenlijke kenmerken van eigen vermogen zijn verbonden”.[23]
Volgens de memorie van toelichting bij de Zesde wijziging van de CW 2001 kan daartoe als informatiemedium de begroting of het Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen van het Ministerie van Financiën worden gebruikt, maar ook een aparte brief of nota. Het Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen zal voortaan ook aan de Eerste Kamer worden gestuurd.

We constateren dat in 2013 en 2014 de oprichting van (en deelneming in) Saba Statia Cable System BV en de Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Zuidvleugel (Innovation Quarter) niet (tijdig) door respectievelijk de minister van Binnenlandse Zaken en

21 Art. 34 CW 2001.

22 Art. 34a CW 2001. De CW 2001 is recent gewijzigd (Zesde wijziging van de CW 2001, Staatsblad 2014, 310). Art. 34a vervangt art. 34 lid 5 (oud) CW 2001: Deelneming door de Staat in een naamloze vennootschap of een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid, waarvan de Staat ten minste 5% van het geplaatste aandelenkapitaal houdt dan wel door die deelneming zal verkrijgen, zal, indien daarmede een groter financieel belang is gemoeid dan een door Onze Minister van Financiën vast te stellen bedrag, niet eerder plaatsvinden dan 30 dagen nadat van het voornemen daartoe aan de Staten-Generaal schriftelijk mededeling is gedaan.

23 Art. 34c lid 1 onder a CW 2001.

Koninkrijksrelaties en de minister van Economische Zaken aan de Staten-Generaal zijn voorgelegd (Algemene Rekenkamer, 2013b; Algemene Rekenkamer 2014).

7.2 Op welke wijze wordt de Tweede Kamer over de staatsdeelnemingen geïnformeerd?

7.2.1 Geen informatie over het beheer van beleidsdeelnemingen

In de afgelopen jaren heeft de minister van Financiën - los van de begroting of het jaarverslag van zijn ministerie - het *Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen* aan de Tweede Kamer aangeboden.

Toezeggingen aan de Tweede Kamer

In 2004 stuurt de minister van Financiën het eerste exemplaar van het Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen naar de Tweede Kamer. Over de jaren 2007 en 2008 verschijnt geen jaarverslag, maar in 2009 geeft de minister tijdens een algemeen overleg met de Tweede Kamer aan dat hij van plan is “een traditie in ere [te] herstellen die aan het verdwijnen was, namelijk dat wij jaarlijks een jaarverslag maken over alle staatsdeelnemingen”. Hij zegt toe om in het jaarverslag expliciet in te gaan op de – in de nota over het deelnemingenbeleid uit 2007 beschreven - mogelijkheden om bij de invulling van het aandeelhouderschap de borging van publieke belangen nadrukkelijker te betrekken: meekijken naar (de invulling van) de strategie, bemoeienis met grote investeringsbeslissingen, vaststellen van het bezoldigingsbeleid en het beoordelen van de vermogensstructuur.

Naar aanleiding van de Duitse investeringen door TenneT zegt de minister van Financiën in april 2012 bovendien toe in het Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen ook melding te maken van grote investeringen, van de vermogenspositie van de deelnemingen en van grote financiële risico’s bij deelnemingen die mogelijk de rijksbegroting kunnen raken.[24]

In februari 2014 overlegde de Tweede Kamer over het jaarverslag deelnemingen over 2012 en de *Nota deelnemingenbeleid 2013*. In dit overleg deed de minister van Financiën de toezegging om in het jaarverslag staatsdeelnemingen te rapporteren over de gehouden evaluaties van staatsdeelnemingen. Ook de planning van de aankomende evaluaties wordt voortaan in het jaarverslag opgenomen. Verder geeft de minister aan dat hij voortaan in het jaarverslag zal ingaan op strategiebesprekingen met de deelnemingen, voor zover dit de bedrijfsvertrouwelijkheid niet schaadt (Tweede Kamer, 2014a).

Inhoud Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen

Aangezien het Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen een document is van de minister van Financiën, is de informatie over (het beheer van) de deelnemingen in beheer van Financiën (centraal model) uitgebreider, dan over de beleidsdeelnemingen (decentraal model) van de ministeries van Infrastructuur en Milieu en van Economische Zaken. Daarvan is alleen financiële informatie opgenomen. Informatie over de wijze waarop invulling is gegeven aan het staatsaandeelhouderschap ontbreekt. Deze verantwoordingsinformatie wordt ook niet in andere parlementaire documenten naar de Tweede Kamer gestuurd. Wij stellen dan ook vast dat de verantwoording over de invulling van het beheer van de staatsdeelnemingen niet compleet is. In figuur 13 is te zien hoe

24 Deze toezegging komt voort uit de wettelijke bepaling in de CW dat de Minister van Financiën verplicht is om de Tweede Kamer te informeren over de gevolgen van financiële handelingen die de Rijksbegroting kunnen raken (Financiën, 2012c).

verschillend de verantwoordingsinformatie over de staatsdeelnemingen is in het Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen over 2013 (Financiën, 2014 a).

Figuur 13 **Ongelijke verantwoordingsinformatie over beheer deelnemingen in het Jaarverslag beheer Staatsdeelnemingen 2013**

	Algemene gegevens	Financieel overzicht	Bedrijfsspecifieke kerncijfers	Corporate governance	Bezoldiging	Beschrijving van de deelneming	Juridische status en eigendom	Publiek belang en manier van borging	Strategie	Investeringen	Bezoldigingsbeleid	Vermogensstructuur	Buitenlandse activiteiten
Centraal model													
BNG Bank	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
COVRA	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
FMO	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Gasunie	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Havenbedrijf Rotterdam	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Holland Casino	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
KNM	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
NS	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
NWB Bank	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Schiphol Group	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Nederlandse Staatsloterij	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
TenneT	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
UCN	●	●		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
KLM	●	●	●	●	●								
Thales	●	●	●										
Decentraal model													
BOM	●	●	●	●	●								
DC-ANSP	●	●	●		●								
DNB	●	●	●	●	●								
EBN	●	●	●	●	●								
GasTerra	●	●	●	●	●								
LIOF	●	●	●	●	●								
NOM	●	●	●	●	●								
Oost	●	●	●	●	●								
ProRail	●	●	●	●	●								
Saba Bank	●	●			●								
Winair	●	●	●		●								

De minister informeert de Tweede Kamer in de jaarverslagen beheer staatsdeelnemingen over het beheer van het maatschappelijk vermogen door de bedrijfsspecifieke financiële kerngegevens te vermelden van de afzonderlijke staatsdeelnemingen: totale activa, eigen vermogen, vreemd vermogen, inkomsten en winst. De percentages van het solvabiliteitsratio en het rendement op eigen vermogen moeten inzicht geven in de financiële gezondheid van de onderneming. Ook wordt het door de rijksoverheid ontvangen dividend genoemd, als absoluut getal en als pay-out ratio (de verhouding tussen de winst en het uitgekeerde dividend).

Deze gegevens hebben slechts een beperkte informatiewaarde. Dit komt enerzijds door het deels ontbreken van normen om de gegevens mee te vergelijken en anderzijds doordat de gegevens maar over een beperkte periode worden gegeven, namelijk het

verantwoordingsjaar en de twee voorgaande jaren. Zonder referentiewaarde of toelichting zijn deze gegevens lastig te duiden.

Er zijn wel normen voor het rendement op eigen vermogen en voor de pay-out ratio. Deze normen staan in de begroting van het Ministerie van Financiën bij artikel 2.2.3 over financieringsactiviteiten in de publiek-private sector. Het gewenste rendement op eigen vermogen van staatsdeelnemingen is over 2013 gesteld op 8%, en 70% van de deelnemingen moet daaraan voldoen. De norm voor de pay–out ratio is 40% van de winst van de staatsdeelneming, en 90% van de deelnemingen moet aan deze pay-out ratio voldoen. Voor de solvabiliteit per deelneming is geen norm gesteld.

De jaarverslagen over het beheer van staatsdeelnemingen informeren niet over het al dan niet halen van bovengenoemde doelstellingen, bijvoorbeeld de doelstelling voor het rendement op eigen vermogen. Uit het jaarverslag dat het Ministerie van Financiën uitbrengt in de jaarlijkse begrotings- en verantwoordingscyclus blijkt dat deze algemene doelen jaar in, jaar uit niet worden gehaald.[25] In dit jaarverslag van het Ministerie van Financiën worden ook de oorzaken genoemd voor het niet realiseren van de doelstellingen. Deze belangrijke informatie zou ook een plaats moeten krijgen in de jaarverslagen over het beheer van staatsdeelnemingen en hierdoor bijdragen aan het inzicht van de Tweede Kamer in het beheer van de staatsdeelnemingen.

7.2.2 Factsheets

Jaarlijks rapporteert het Ministerie van Financiën over de (financiële) resultaten van en ontwikkelingen bij staatsdeelnemingen in het Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen. We concluderen dat de informatiewaarde over het beheer van staatsdeelnemingen kan verbeteren. Dit kan door het aanbrengen van duiding van de financiële gegevens met normen en door per deelneming de meerjarige gegevens te laten zien. Het eerste hebben we in hoofdstuk 4 in de figuren 8 en 9 laten zien voor het rendement op eigen vermogen en de pay-out ratio.
De meerjarige gegevens presenteren we in factsheets voor 26 deelnemingen uit de deelnemingenportefeuille (bijlage 5). In de factsheets staat per deelneming: publiek belang, verdeling aandelen, de sector, bevoegdheden, financiële gegevens met norm, bezoldiging, buitenlandse activiteiten en de juridische structuur.

7.2.3 Budgettaire informatie over staatsdeelnemingen biedt weinig houvast

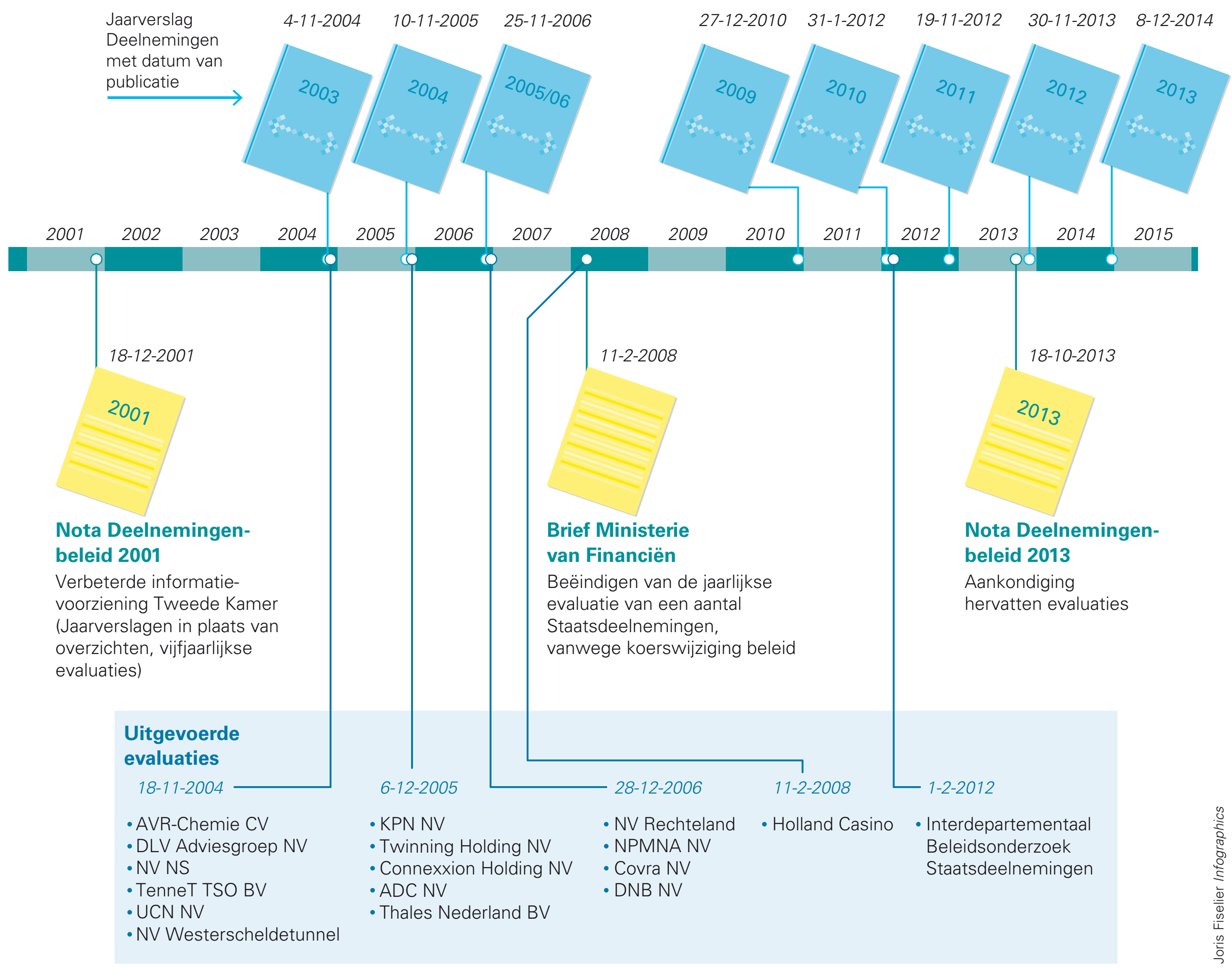
De informatie aan de Tweede Kamer over de waarde van de aandelenportefeuille of een overzicht van de inkomsten uit de deelnemingen, staat verspreid over de begrotingen en jaarverslagen van de verschillende ministeries. Daarbinnen is het vaak opgenomen in overkoepelende posten waaruit specifieke informatie per staatsdeelneming niet is af te leiden. Deze informatie is voor het parlement dus niet navolgbaar.

Het vermogen dat de staatsdeelnemingen vertegenwoordigt is alleen opgenomen in de afzonderlijke saldibalansen van de ministeries. Hieruit blijkt dat het vermogen van de door ons onderzochte deelnemingenportefeuille € 13,3 miljard bedroeg (stand 31-12-2013). Er zijn twee kanttekeningen bij dit bedrag te maken. De eerste is dat de waardering is gebaseerd op de oorspronkelijke aankoopprijs of de nominale waarde van het geplaatste aandelenkapitaal; niet de actuele waarde. Dit is conform de Rijks-

25 Zie bijvoorbeeld het jaarverslag over 2013 van het Ministerie van Financiën (Financiën, 2014b, p. 65).

begrotingsvoorschriften 2013. Een tweede kanttekening is dat niet alle staatsdeelnemingen terug te vinden zijn in de saldibalans. Zes van de 26 ontbreken: ProRail, DC-oansp, Winair, Saba Bank, Holland Casino en de Staatsloterij.

Figuur 14 **Tijdbalk evaluaties staatsdeelnemingen**



7.2.4 Informatie aan de Tweede Kamer over evaluaties van staatsdeelnemingen

In figuur 14 is de tijdlijn van de evaluaties van deelnemingen weergegeven. Daaruit blijkt dat het evaluatiebeleid voor staatsdeelnemingen enkele keren gewijzigd is. Tussen 2004 en 2006 zijn zestien evaluaties naar de Tweede Kamer gestuurd, maar sinds 2006 is het staatsaandeelhouderschap niet meer geëvalueerd. In 2008 werd namelijk besloten om te stoppen met de evaluaties van deelnemingen. Wel is er in 2012 een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) naar de Tweede Kamer gestuurd (Financiën, 2012a). In de *Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013* is opnieuw het voornemen geuit om jaarlijks een aantal deelnemingen te evalueren, en daarbij te beoordelen of het aandeelhouderschap van de Staat nog steeds wenselijk is. De minister van Financiën zegde toe in het volgende jaarverslag over staatsdeelnemingen de Tweede Kamer te informeren over de planning van deze evaluaties (Financiën, 2013a, p. 66). In december 2014 meldde de minister dat de Tweede Kamer deze planning op een later moment zal ontvangen (Financiën, 2014a, p.10).

Bijlage 1 Overzicht conclusies, aanbevelingen en reacties

Conclusie	Aanbeveling	Reactie
De Staat heeft als aandeelhouder nog niet de zeggenschap die nodig is voor de uitvoering van het beleid van actief aandeelhouderschap.		Eens dat statuten aanpassing behoeven. De Tweede Kamer wordt over de voortgang van de ingang gezette wijzigingen geïnformeerd in het jaarverslag beheer deelnemingen. Ook de bevoegdheden per deelneming worden daarin meegenomen.
De uitvoering van het besluitvormingsproces bij grote investeringen van staatsdeelnemingen is niet altijd transparant en zorgvuldig.	Leg in de processen voor het beoordelen van investeringsvoorstellen van staatsdeelnemingen ordelijk en controleerbaar vast hoe het publieke belang wordt gediend en wat de risico's zijn voor de Staat.	Het onderzoek heeft vooral betrekking op de periode van voor het vernieuwde deelnemingenbeleid. Wel zien de ministers ruimte voor verdere verbetering van de processen rond de beoordeling van investeringsbeslissingen. Ze benadrukken daarbij verdere verankering van het beoordelingsproces in de organisatie en (digitale) archivering.
	Koppel het aandeelhouderschap los van het beleidsdepartement.	Deze aanbeveling is voor de huidige beleidsdeelnemingen onwenselijk gelet op de nauwe banden tussen beleid en uitvoering bij beleidsdeelneming. Er is binnen departementen voldoende aandacht voor de functionele scheiding op de verschillende rollen van de overheid. IenM en EZ geven voorbeelden van voornemens om de positie van de aandeelhouders bij de beleidsdeelnemingen ProRail, Winair, DC-ANSP, EBN en GasTerra te versterken.
De informatievoorziening over staatsdeelnemingen aan de Tweede Kamer kan aan informatiewaarde winnen.	Maak beheer deelnemingenportefeuille en maatwerk transparant voor de Tweede Kamer.	Maatwerk in beheer is logisch en vindt plaats binnen de kaders van het beleid. Zo nodig zullen uitzonderingen op het algemene beleid expliciet worden vermeld en onderbouwd.
	Verbeter de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over het beheer van staatsdeelnemingen en de beleidsdeelnemingen in het bijzonder en deel informatie over investeringsbeslissingen en inkomsten uit deelnemingen op een transparantere manier.	De bewindspersonen zeggen voor het volgende Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen het volgende toe: statutenwijzigingen, overzicht van bevoegdheden per deelneming, normrendementen per deelneming, meerjarige overzichten en overzichten van het dividend. Bezien wordt welke maatstaf voor het maatschappelijk vermogen kan worden opgenomen en welke inhoudelijke informatie over de beoordeling van goedgekeurde investeringsvoorstellen. Bezien wordt hoe gerapporteerd kan worden over de beoordeling van investeringsbeslissingen.
	Zorg voor periodieke evaluatie over de instrumentkeuze van aandeelhouderschap	In het eerstvolgende Jaarverslag Beheer Deelnemingen zullen de ministers de planning opnemen voor de zevenjarige evaluatie, waarin aandacht zal zijn voor de toegevoegde waarde van het aandeelhouderschap per deelneming.

Bijlage 2 Over het onderzoek

Tussen februari tot september 2014 hebben we dit onderzoek uitgevoerd. We hebben onder andere zeven investeringsbeslissingen bestudeerd bij de staatsdeelnemingen de Schiphol Group en EBN. In deze bijlage geven we meer achtergrondinformatie over de keuzes in dit onderzoek.

Over de keuze voor de Schiphol Group
Met bijna 70% van de aandelen heeft de Staat een meerderheidsaandeel in de Schiphol Group, een groot bedrijf, ook in financieel opzicht. De jaarlijkse inkomsten zijn € 1,2 miljard en de dividendontvangsten voor de Staat zijn jaarlijks ongeveer € 65 miljoen. Het publieke belang ligt vooral op het terrein van infrastructuur, waardoor wij de samenwerking tussen het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu in de aansturing van deze deelneming konden onderzoeken. Deze staatsdeelneming doet regelmatig investeringen en is bovendien actief in het buitenland. Wij verwachtten bij deze deelneming een actieve houding van de aandeelhouder.

Over de keuze voor EBN
We hebben voor EBN gekozen omdat bij deze onderneming het Ministerie van Economische Zaken invulling geeft aan het staatsaandeelhouderschap volgens het zogenaamde decentrale model. In dat model vervult het Ministerie van Financiën geen actieve rol. EBN is bovendien een relatief onbekende staatsdeelneming met het hoogste dividend. EBN is een 100% staatsdeelneming.

Over de focus op investeringsbeslissingen
Juist bij het beoordelen van investeringsvoorstellen heeft de staatsaandeelhouder een belangrijke rol: het maken van een heldere afweging tussen het publieke belang en de financiële gevolgen en financiële risico's. We hebben er daarom voor gekozen om de invulling van de rol van de Staat als aandeelhouder bij investeringsbeslissingen centraal te stellen.

Aandeelhouders, en dus ook de staatsaandeelhouder, zijn bevoegd om investeringen te beoordelen boven een bepaald drempelbedrag. Onder dat bedrag is dat de taak van de raad van commissarissen. Het drempelbedrag bij EBN is € 200 miljoen. Bij Schiphol Group is dat 10% van het balanstotaal. Op basis van de jaarcijfers 2013 komt dat neer op een bedrag van € 583 miljoen.

Methodologische verantwoording

Zicht op staatsdeelnemingen
Om zicht te krijgen op de deelnemingenportefeuille van de Staat hebben we de jaarverslagen over het beheer van staatsdeelnemingen gebruikt. Die stuurt het Ministerie van Financiën sinds 2004 naar de voorzitter van de Tweede Kamer. Deze informatie hebben we aangevuld met informatie uit onder andere:
- archieven en dossiers, bijvoorbeeld van de Kamer van Koophandel;
- beleidsnota's, jaarverslagen van staatsdeelnemingen;
- juridische kennis van experts;
- gesprekken met aandeelhouders en ondernemingen;
- onderzoeken van derden naar staatsdeelnemingen.

Op basis daarvan hebben we totaalbeelden samengesteld met overzichten en - waar mogelijk - duiding van de (financiële) kerngegevens. Daarnaast hebben we van alle deelnemingen factsheets gemaakt met ontwikkelingen door de tijd heen. De toegevoegde waarde van deze beelden voor de kwaliteit van de informatie aan de Tweede Kamer hebben we in een bijeenkomst met de betrokken aandeelhouders besproken.

De praktijk van het staatsaandeelhouderschap: casusonderzoek
We hebben een analyse gemaakt van het instrument staatsaandeelhouderschap met aandacht voor het vennootschapsrecht, voor de vertaling van de bevoegdheden in de statuten van deelnemingen en voor het deelnemingenbeleid.

In dit project hebben we uitgebreid gebruik gemaakt van eerder door ons onderzochte investeringsvoorstellen. Dit waren:
- Gasunie: aankoop Duits gastransport Algemene Rekenkamer (2012a);
- TenneT: Transpower (2015);
- TenneT: investeringen in Nederland (2015).

Deze bevindingen hebben we aangevuld met verdiepend onderzoek naar de rol van de staatsaandeelhouder bij het beoordelen van investeringsvoorstellen van Schiphol Group en EBN, die boven de in de statuten vastgelegde drempelwaarde liggen. We zijn nagegaan hoe de rol van de staatsaandeelhouder en hoe de rol van de beleidsverantwoordelijke in de praktijk bij investeringsbeslissingen ingevuld wordt. We hebben zeven investeringsvoorstellen onderzocht. Daarbij hebben we ook andere studies van de Algemene Rekenkamer betrokken waarin, zij het vanuit een wat andere invalshoek, is gekeken naar investeringsbeslissingen.

We hebben zeven investeringsvoorstellen geanalyseerd. Bij vijf van deze voorstellen lagen de investeringen boven het drempelbedrag en dus moest de staatsaandeelhouder er formeel goedkeuring voor geven. Twee voorstellen, allebei van Schiphol, lagen weliswaar onder het drempelbedrag, maar de staatsaandeelhouder is er informeel toch bij betrokken, vooral omdat het investeringen in het buitenland betrof.
- EBN: bod op DSM Energy
- EBN: oliewinning bij Schoonebeek
- EBN: Gasopslag Bergermeer
- EBN: Gasopslag NORG
- Schiphol: aandelenruil Aéroports de Paris
- Schiphol: participaties in vliegveld Brazilië
- Schiphol: aanschaf terminal vliegveld JFK

Per investeringsvoorstel hebben we:
- het kader bestudeerd: het Ministerie van Financiën stelt dat de impact van de investering op het publieke belang overtuigend geanalyseerd moet worden en dat de impact van de investering op de vermogenspositie en dividendstroom richting het Rijk en de risico's verhelderd dienen te worden (bron);
- het proces van toetsen, beoordelen en afwegen tussen financiële gevolgen en publieke belangen in kaart gebracht en beoordeeld;
- het contact tussen staatsaandeelhouder, staatsdeelneming en beleid beschreven;
- een bedrijfseconomische review uitgevoerd op de investeringsvoorstellen.

Informatievoorziening aan de Tweede Kamer
Naast het casusonderzoek hebben we ons een beeld gevormd van de informatie die aan de Tweede Kamer wordt verstrekt over staatsdeelnemingen. Hiertoe hebben we gesprekken gevoerd met beleidsmedewerkers van het Ministerie van Financiën en van Economische Zaken en van Infrastructuur en Milieu en met vertegenwoordigers van de staatsdeelnemingen.

We hebben de schriftelijke informatie die aan de Tweede Kamer wordt gestuurd over (het beheer van) staatsaandeelhouderschap geanalyseerd. Die informatie staat in departementale begrotingen, jaarverslagen over het beheer van staatsdeelnemingen, evaluaties (tot 2007) en informatie buiten de jaarverslagen, zoals Kamervragen over staatsdeelnemingen.

Experts en Expertmeeting
Verschillende experts hebben hun kennis en ervaring met het aandeelhouderschap gedeeld in een voor de Algemene Rekenkamer samengesteld maatwerkprogramma ‘Governance en publieke aandeelhouders’. Dit is georganiseerd in samenwerking met de Erasmus School of Accounting & Assurance.

Op 16 oktober 2014 hadden we een ronde tafel over het Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen. Aanwezig waren betrokken staatsaandeelhouders (Financiën, EZ, IenM), en de schrijvers van het jaarverslag (Financiën).
Op 20 november 2014 hadden we een expertmeeting met externen teneinde mogelijke conclusies en aanbevelingen te delen en waar nodig aan te scherpen. Aanwezig waren betrokkenen van Financiën, IenM en EZ, maar ook verschillende deskundigen en medewerkers van EBN en Schiphol. We zijn ingegaan op drie thema’s: 1) zeggenschap en invloed van de staat als aandeelhouder, 2) beoordelen van investeringen door de aandeelhouder: rolverdeling tussen aandeelhouder en beleid en 3) de informatievoorziening aan de Tweede Kamer en hun invloed.

Deelnemerslijst Expertmeeting Zicht op Deelnemingen

Naam	Organisatie
Dhr. van den Berg	Ministerie van Financiën
Mw. Busweiler	Ministerie van Financiën
Dhr. Heeren	Schiphol Group
Dhr. Hessels	Ministerie van EZ
Dhr. Houtman	Ministerie van Financiën
Dhr. Dr. J de Kruijf	Radboud Universiteit Nijmegen
Mw. Molenaar	Ministerie van IenM
Dhr. Mutsaers	Ministerie van IenM
Mw. van der Pauw	Allen & Overy
Dhr. Planken	Ministerie van IenM
Mw. Reekers	Tweede Kamer, Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven
Mw. Renier	Onderzoeksraad voor Veiligheid
Mw. Smaling	EBN
Dhr. Smits	Ministerie van Financiën
Dhr. Theeuwes	Schiphol Group
Dhr. Wateler	Kempen & Co
Dhr. van der Zalm	Ministerie van IenM

Bijlage 3 Afkortingen

Afkortingen staatsdeelnemingen

Afkorting	**Statutaire naam**
BNG Bank	N.V. Bank Nederlandse Gemeenten
BOM	Brabantse Ontwikkelings Maatschappij Holding B.V
COVRA	Centrale Organisatie voor Radio-Aktief Afval (COVRA) N.V.
DC-ANSP	Dutch Caribbean Air Navigation Service Provider N.V.
DNB	De Nederlandsche Bank N.V.
EBN	EBN B.V.
FMO	Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden N.V.
GasTerra	GasTerra B.V.
Gasunie	N.V. Nederlandse Gasunie
Havenbedrijf Rotterdam	Havenbedrijf Rotterdam N.V.
Holland Casino	Nationale Stichting tot Exploitatie van Casinospelen in Nederland
KLM	Koninklijke Luchtvaart Maatschappij N.V.
KNM	De Koninklijke Nederlandse Munt N.V.
LIOF	N.V. Industriebank Limburgs Instituut voor Ontwikkeling en Financiering (Industriebank LIOF)
Nederlandse Staatsloterij	Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij
NOM	N.V. NOM, Investerings- en Ontwikkelingsmaatschappij voor Noord-Nederland
NS	N.V. Nederlandse Spoorwegen
NWB Bank	Nederlandse Waterschapsbank N.V.
Oost	Ontwikkelingsmaatschappij Oost Nederland N.V.
ProRail	Railinfratrust B.V. (ProRail B.V. = 100% dochter)
Saba Bank	Saba Bank Resources N.V.
Schiphol Group	N.V. Luchthaven Schiphol
TenneT	TenneT Holding B.V.
Thales	Thales Nederland B.V.
UCN	Ultra-Centrifuge Nederland N.V.
Winair	Winair [statutaire naam onbekend]

Deelnemingen opgericht in 2014	
Zuidvleugel	Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Zuidvleugel B.V.
SSCS	Saba Statia Cable System B.V.

Deelnemingen in afbeheer	
ALTMAA*	N.V. Aangewezen Luchtvaartterrein Maastricht Aachen Airport
KG Holding	K.G. Holding N.V.
NIO	De Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden N.V.
Twinning*	Twinning Holding B.V.

*Verkocht/ontbonden in 2014.

Deelnemingen in beheer bij NL financial Investments	
ABN AMRO	ABN AMRO Group N.V
ASR	ASR Nederland N.V.
Propertize	Propertize B.V.
RFS	RFS Holdings B.V.
SNS REAAL	SNS REAAL N.V.

Verdere Afkortingen

ava	Algemene vergadering van aandeelhouders
AdP	Aéroports de Paris
BV of bv	Besloten Vennootschap
BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties
CW	Comptabiliteitswet
EZ	(Ministerie van) Economische Zaken
Fin	(Ministerie van) Financiën
JFK	John F. Kennedy Airport
IenM	(Ministerie van) Infrastructuur en Milieu
NLFI	NL Financial Investments
NV of nv	Naamloze Vennootschap
POC	Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten
rwt	Rechtspersoon met een wettelijke taak
WNT	Wet Normering bezoldiging Topfunctionarissen
zbo	Zelfstandig bestuursorgaan

Bijlage 4 Literatuurlijst

ABD Topconsult (2014). *Onderzoek Toekomst Governance Gasgebouw.* Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 29 023, nr. 176. Den Haag: Sdu.

Nr. 176 Brief van de minister van Economische Zaken
Algemene Rekenkamer (2005). *Garanties, leningen en deelnemingen van het Rijk*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30 086, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2009). *Onderzoek Aansturing van ProRail door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 919, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2011). *Onderzoek Holland Casino: naleving overheidsbeleid.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 636, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2011b). *Staatsbalans: zicht op staatsvermogen.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 755, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2012a). *Onderzoek Gasrotonde. Nut, noodzaak en risico's.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 292, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2012b). *Risico's voor de overheidsfinanciën.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 299, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2012c). *Factsheet vooropname 2012, EL&I, Gasrotonde.* Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer (2013a). *Financiële risico's voor Nederland bij internationale garanties.* Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 31 371, nr. 376. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer (2013b). *Brief aan de Minister van BZK*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014. Bijlage bij kamerstuk 26643, nr. 296. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2014). *Brief aan de Minister van Economische Zaken inzake oprichting Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Zuidvleugel BV.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014. Bijlage bij kamerstuk 32637, nr. 156. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2015). *Aankoop Duits hoogspanningsnet door TenneT.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015. Bijlage bij kamerstuk 28 165, nr. 181. Den Haag: Sdu.

American Appraisal (2012). *Onderzoeksrapport: overname Gasunie Deutschland Transport Services GmbH door NV Nederlandse Gasunie.*

EZ (2009). *Liberalisering energiemarkten. Brief van de minister van Economische Zaken aan de Tweede Kamer.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 28 982, nr. 88. Den Haag: Sdu.

Financiën (1985). *Heroverweging collectieve uitgaven.* Brief van de minister van Financiën. Tweede Kamer, vergaderjaar 1985-1986, 16 625, nr. 73. Den Haag: Sdu.

Financiën (1996). *Nota Beleid inzake staatsdeelnemingen.* Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25 178, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.

Financiën (2001). *Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 165, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Financiën (2007). *Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 28 165, nr. 69. Den Haag: Sdu.

Financiën (2008). *Rechtspositie van politieke ambtsdragers.* Brief van de minister van Financiën. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 28 479, nr. 39. Den Haag: Sdu.

Financiën (2011a). *Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen 2010.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, bijlage bij kamerstuk 28 165, nr. 131. Den Haag: Sdu.

Financiën (2011b). *Jaarverslag en slotwet van het Ministerie van Financiën over 2011.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 240 IXB, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2012a). *Interdepartementaal beleidsonderzoek Staatsdeelnemingen.* Den Haag: Inspectie Rijksfinanciën.

Financiën (2012b). *Begroting voor het jaar 2013 van het Ministerie van Financiën.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 400 IX, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Financiën (2012c). *Brief van de Minister van Financiën.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 28165, nr. 135. Den Haag: Sdu.

Financiën (2013a). *Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, bijlage bij kamerstuk 28 165, nr. 165. Den Haag: Sdu.

Financiën (2013b). *Jaarverslag beheer deelnemingen 2012.* Den Haag: Ministerie van Financiën.

Financiën (2013c). *Jaarverslag van het Ministerie van Financiën over 2012.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33605 IXB, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2014a). *Jaarverslag beheer deelnemingen 2013.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, bijlage bij kamerstuk 28 165, nr. 180. Den Haag: Ministerie van Financiën. Den Haag.

Financiën (2014b). *Jaarverslag van het Ministerie van Financiën over 2013.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 930 IX, nr. 1. Den Haag: Sdu.

POC (2012). *Verbinding verbroken? Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten.* Eerste Kamer, vergaderjaar 2012-2013, A, B, C. Den Haag: Sdu

Tweede Kamer (2014). *Deelnemingenbeleid. Lijst van vragen en antwoorden inzake de Nota Deelnemingenbeleid 2013*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 28 165, nr. 170. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2014). *Nota-overleg Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2014.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 28165, nr. 165. Den Haag: Sdu.

Bijlage 5 Factsheets per deelneming

Jaarlijks rapporteert het Ministerie van Financiën over de resultaten van en ontwikkelingen bij staatsdeelnemingen in het Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen. In ons rapport concluderen wij dat de informatie over het beheer van staatsdeelnemingen kan verbeteren door het aanbrengen van duiding in de vorm van normen en meerjarige gegevens. Dit hebben wij voor de deelnemingenportefeuille van 2014 uitgewerkt.

Op de factsheets staan de volgende onderdelen:
- Publiek belang;
- Verdeling aandelen en sector;
- Bevoegdheden;
- Financiële gegevens;
- Bezoldiging;
- Buitenlandse activiteiten;
- Juridische structuur.

Van 26 deelnemingen zijn overzichten gemaakt. De ontbrekende deelnemingen zijn de deelnemingen die ‘in afbeheer’ zijn, de deelnemingen die in beheer zijn bij NFLI en de deelnemingen die in 2014 aan de portefeuille zijn toegevoegd, zoals ook toegelicht in het rapport.

De gegevens zijn overgenomen uit de jaarverslagen Beheer Staatsdeelnemingen, zoals deze de afgelopen jaren zijn gepubliceerd door het Ministerie van Financiën. Gegevens over de bevoegdheden zijn afkomstig uit de statuten van de ondernemingen. Voor de juridische structuur hebben wij verschillende openbare bronnen geraadpleegd, namelijk de jaarverslagen van de ondernemingen en de databases LexisNexis en Company.web. Deze bronnen leverden tegenstrijdige informatie, waardoor het net mogelijk was een juist en volledig beeld te geven van de juridische structuur. Daarom hebben wij deze gegevens op hoofdlijnen weergegeven. De Algemene Rekenkamer maakt een voorbehoud bij de juistheid van deze gegevens. De bezoldiging van de hoogste bestuurder is overgenomen uit het jaarverslag 2013 van de onderneming.[26]

26 Deze alinea stond niet in ons conceptrapport. De tekst is toegevoegd omdat wij duidelijk willen zijn over de herkomst van het cijfermateriaal en de beperkingen hiervan.

BNG Bank

N.V. Bank Nederlandse Gemeenten

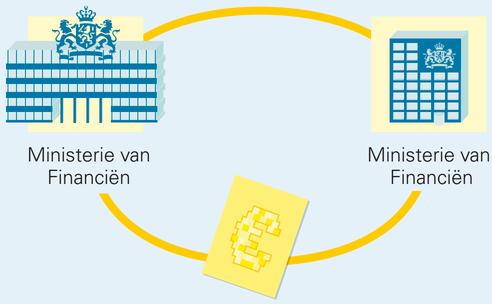
Publiek belang

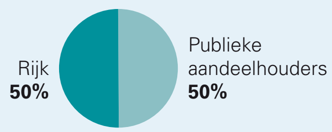
BNG Bank draagt bij aan het laag houden van de kosten van maatschappelijke voorzieningen voor de burger. Dit door rendabele financiële dienstverlening te verzorgen tegen lage tarieven voor overheden en instellingen uit de semipublieke sector, in goede en slechte tijden.

Bron: Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013

Aandeelhouders

Centraal model



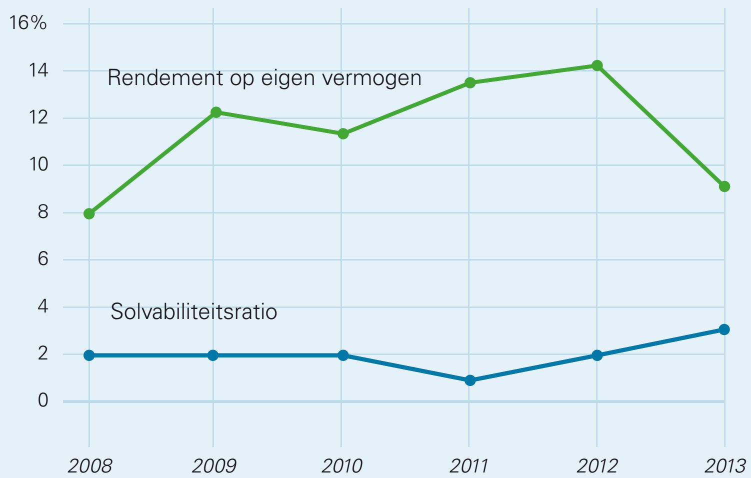


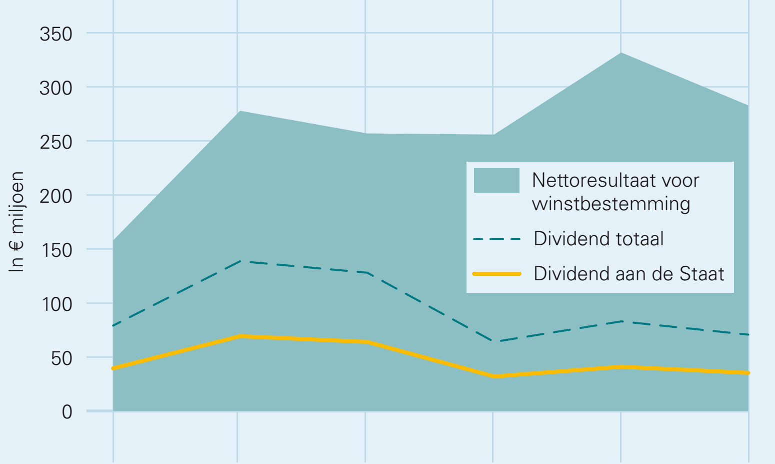
Bevoegdheden aandeelhouder

In de statuten (2005) van de BNG (structuurregime) zijn de bevoegdheden voor de aandeelhouder (AVA) en de raad van commissarissen (RvC) als volgt geregeld:

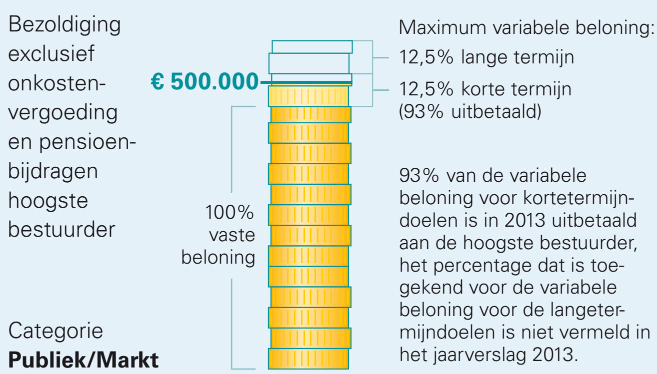
		AVA	RvC
Bezoldiging	Beleid	●	voorstel
	RvB		●
	RvC	●	
Investeringsdrempel		>1/3 eigen vermogen	>1/4 eigen vermogen
Raad van Bestuur	Benoemen		●
	Schorsen		●
	Ontslaan		●
Raad van Commissarissen	Benoemen	●	voordracht
	Schorsen	*niet geregeld in statuten*	
	Ontslaan	●	
	Profielschets		●

Financiële gegevens





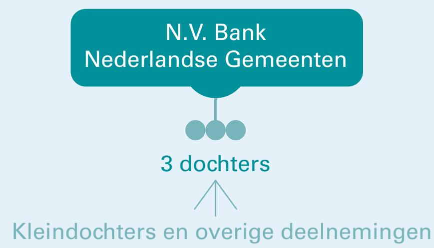
Bezoldiging 2013



Buitenlandse activiteiten 2013

BNG heeft leningen verstrekt aan buitenlandse partijen. Deze leningen worden afgebouwd en beslaat nu uit 1% van de kredietportefeuille.

Juridische structuur 2013



BOM

Brabantse OntwikkelingsMaatschappij Holding B.V.

Publiek belang

Regionale ontwikkelingsmaatschappijen versterken de economische structuur van regio's door stimulering van bedrijvigheid en werkgelegenheid in hun regio door middel van investeringsbevordering, bevordering van ontwikkeling en innovatie, participatie en beheer (het verstrekken van risicokapitaal) en herstructurering en ontwikkeling van bedrijventerreinen.

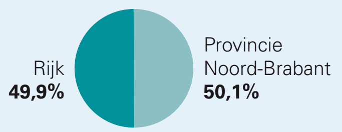
Bron: Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013

Aandeelhouders

Decentraal model



Brabantse OntwikkelingsMaatschappij Holding BV



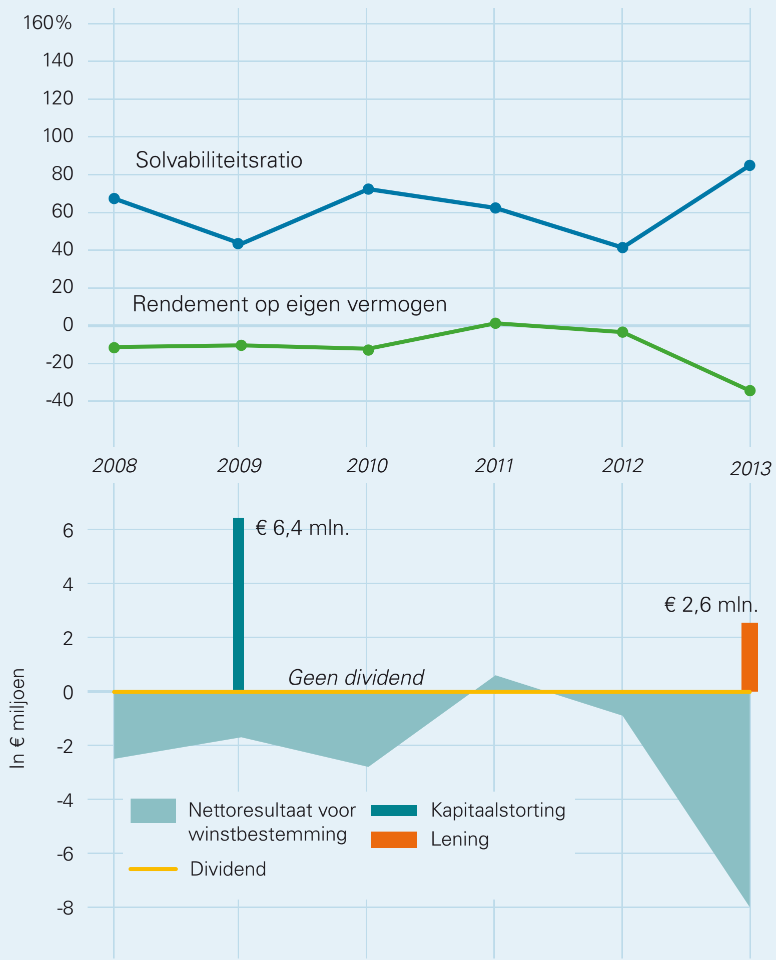
Bevoegdheden aandeelhouder

In de statuten (2012) van de BOM (gewoon regime) zijn de bevoegdheden van de aandeelhouder (AVA) en de raad van commissarissen (RvC) als volgt geregeld:

		AVA	RvC
Bezoldiging	Beleid	●	
	RvB		●
	RvC	●	
Investeringsdrempel		*niet geregeld in statuten*	
Raad van Bestuur	Benoemen	●	voordracht
	Schorsen	●	●
	Ontslaan	●	●
Raad van Commissarissen	Benoemen	● *	bindende voordracht als RvC uit >4 pers. bestaat
	Schorsen	●	
	Ontslaan	●	
	Profielschets	*niet geregeld in statuten*	

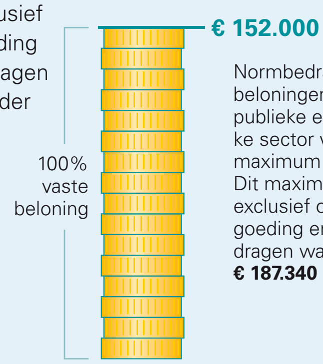
**o.b.v. voordracht provincies en EZ*

Financiële gegevens



Bezoldiging 2013

Bezoldiging exclusief onkostenvergoeding en pensioenbijdragen hoogste bestuurder



Normbedrag voor topbeloningen in de publieke en semipublieke sector wordt als maximum gehanteerd. Dit maximum inkomen exclusief onkostenvergoeding en pensioenbijdragen was in 2013 **€ 187.340**

Categorie
Publiek

Buitenlandse activiteiten 2013

Niet vermeld

Juridische structuur 2013



COVRA

Centrale Organisatie voor Radio-Aktief Afval (COVRA) N.V.

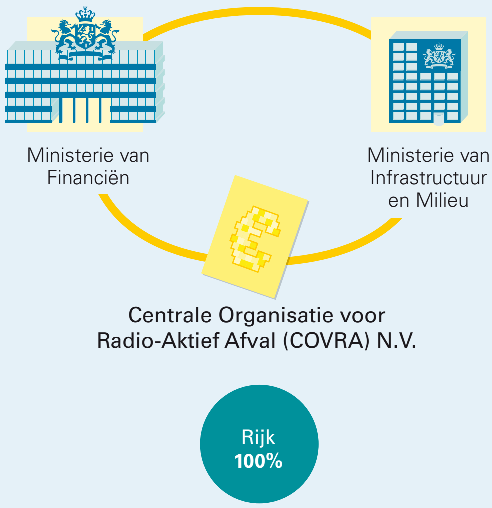
Publiek belang

Te zorgen voor: goede en langdurige zorg voor radioactief afval onder gecontroleerde omstandigheden.

Bron: Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013

Aandeelhouders

Centraal model

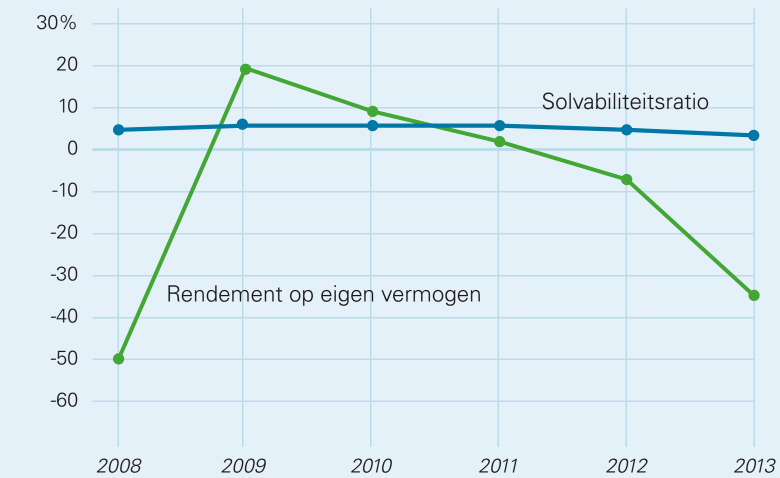


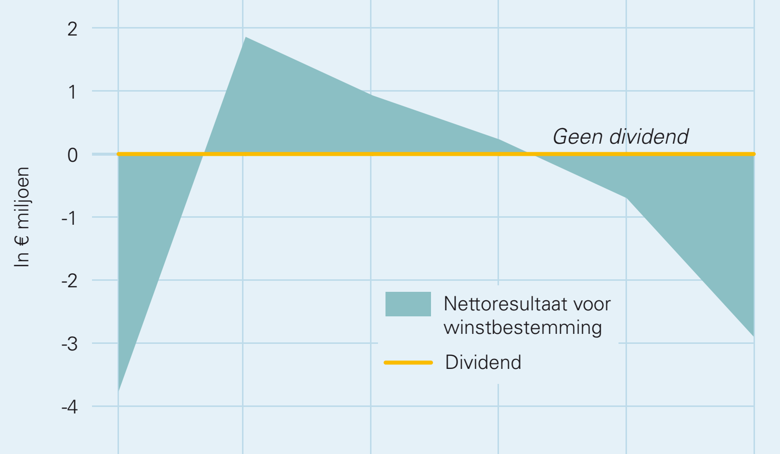
Bevoegdheden aandeelhouder

In de statuten (2002) van COVRA (gewone structuur) zijn de bevoegdheden van de aandeelhouder (AVA) en van de raad van commissarissen (RvC) als volgt geregeld:

		AVA	RvC
Bezoldiging	Beleid	*niet geregeld in statuten*	
	RvB		●
	RvC	●	voorstel
Investeringsdrempel		> € 1 miljoen	> € 0,25 miljoen
Raad van Bestuur	Benoemen	●	
	Schorsen	●	●
	Ontslaan	●	
Raad van Commissarissen	Benoemen	●	
	Schorsen	●	
	Ontslaan	●	
	Profielschets	*niet geregeld in statuten*	

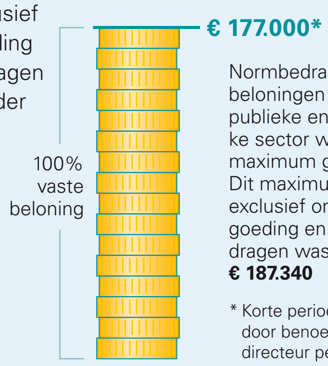
Financiële gegevens





Bezoldiging 2013

Bezoldiging exclusief onkostenvergoeding en pensioenbijdragen hoogste bestuurder



Categorie
Publiek

Normbedrag voor topbeloningen in de publieke en semipublieke sector wordt als maximum gehanteerd. Dit maximum inkomen exclusief onkostenvergoeding en pensioenbijdragen was in 2013
€ 187.340

* Korte periode dubbele lasten door benoeming nieuwe directeur per 1 november

Buitenlandse activiteiten 2013

Geen buitenlandse activiteiten

Juridische structuur 2013



DC-ANSP

Dutch Caribbean Air Navigation Service Provider N.V.

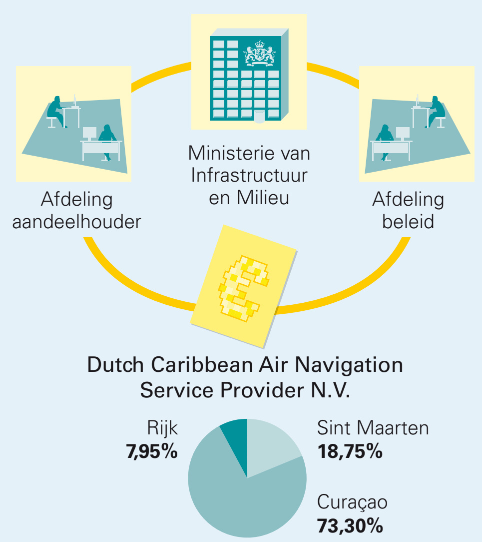
Publiek belang

DC-ANSP draagt zorg voor de luchtverkeersleiding en alle daarbij behoren taken (zoals inlichtingen en advisering rondom het luchtverkeer) ten behoeve van hoofdzakelijk Bonaire, Curaçao en Aruba.

Bron: Statuten

Aandeelhouders

Decentraal model

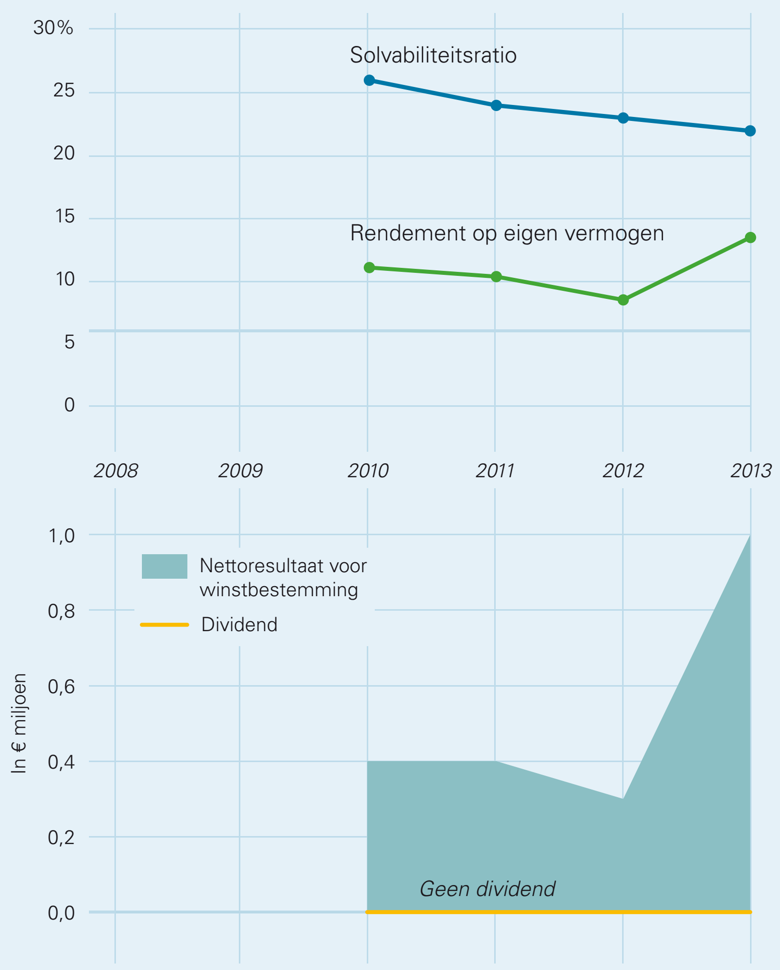


Bevoegdheden aandeelhouder

In de statuten (2012) van DC-ANSP zijn de bevoegdheden van de aandeelhouder (AVA) en de raad van commissarissen (RvC) als volgt geregeld:

		AVA	RvC
Bezoldiging	Beleid	●	
	RvB		●
	RvC	*niet geregeld in statuten*	
Investeringsdrempel		*niet geregeld in statuten*	
Raad van Bestuur	Benoemen	●	
	Schorsen	●	
	Ontslaan	●	
Raad van Commissarissen	Benoemen	●	
	Schorsen	●	
	Ontslaan	●	
	Profielschets	●	●

Financiële gegevens



Bezoldiging 2013

De Nederlandse Staat heeft te weinig aandelen om voldoende invloed te hebben op de bezoldiging van de bestuurders.

Buitenlandse activiteiten 2013

Niet vermeld

Juridische structuur 2013



Juridische structuur verder niet vermeld

DNB

De Nederlandsche Bank N.V.

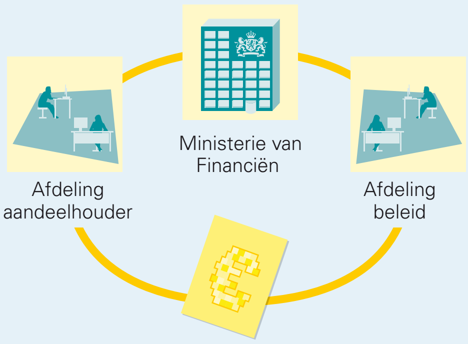
Publiek belang

De Nederlandsche Bank is verantwoordelijk voor het bewaken van de financiële stabiliteit. Dit gebeurt via: het mede bepalen en uitvoeren van het gemeenschappelijke monetaire beleid in het eurogebied; het bevorderen van een goede werking van het betalingsverkeer; het houden van prudentieel toezicht op (de soliditeit van) financiële instellingen.

Bron: Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013

Aandeelhouders

Decentraal model



De Nederlandsche Bank N.V.

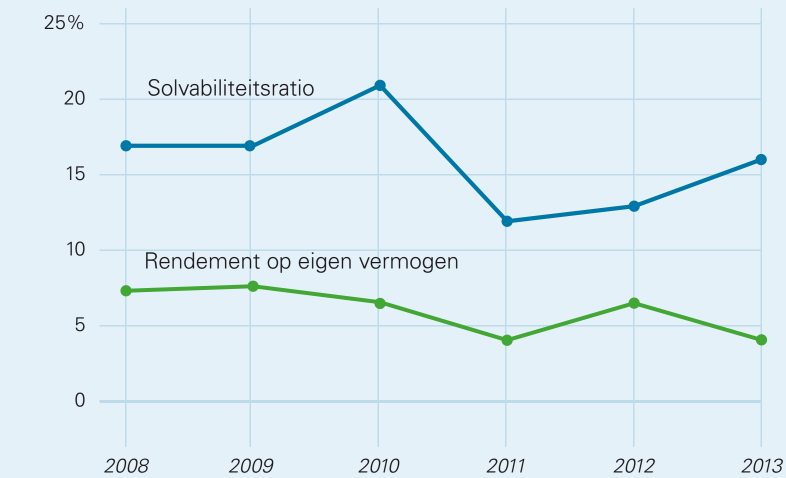


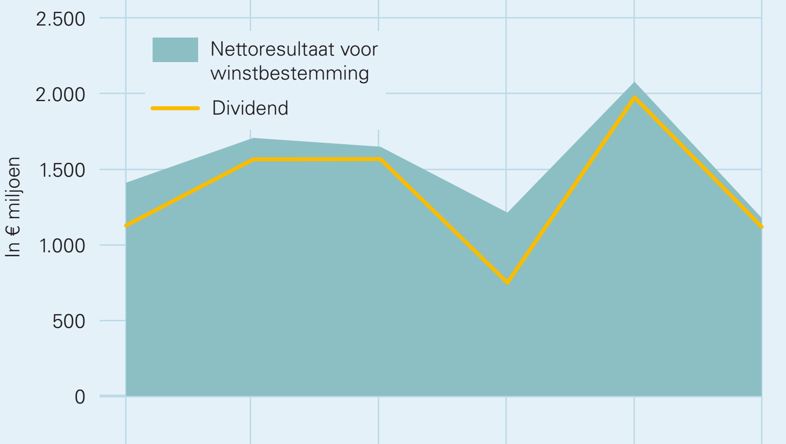
Bevoegdheden aandeelhouder

In de statuten (2012) van de DNB (gewoon regime) zijn de bevoegdheden van de aandeelhouder (AVA) en de raad van commissarissen (RvC) als volgt geregeld:

		AVA	RvC
Bezoldiging	Beleid	●	voorstel
	RvB	Minister	●
	RvC	●	voordracht
Investeringsdrempel		*niet van toepassing*	
Raad van Bestuur	Benoemen	Minister	
	Schorsen	*niet geregeld in statuten*	
	Ontslaan	*niet geregeld in statuten*	
Raad van Commissarissen	Benoemen	●	voordracht
	Schorsen	●	
	Ontslaan	●	
	Profielschets	●	voorstel

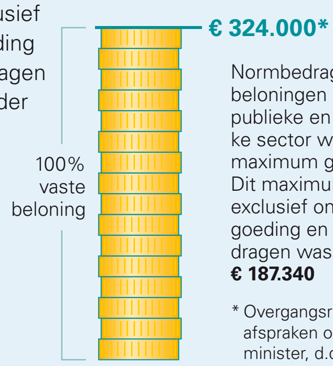
Financiële gegevens





Bezoldiging 2013

Bezoldiging exclusief onkostenvergoeding en pensioenbijdragen hoogste bestuurder



Normbedrag voor topbeloningen in de publieke en semipublieke sector wordt als maximum gehanteerd. Dit maximum inkomen exclusief onkostenvergoeding en pensioenbijdragen was in 2013 **€ 187.340**

Categorie **Publiek**

* Overgangsrecht: Bezoldigingafspraken op grond van besluit minister, d.d. 16 mei 2011

Buitenlandse activiteiten 2013

Niet vermeld

Juridische structuur 2013



EBN

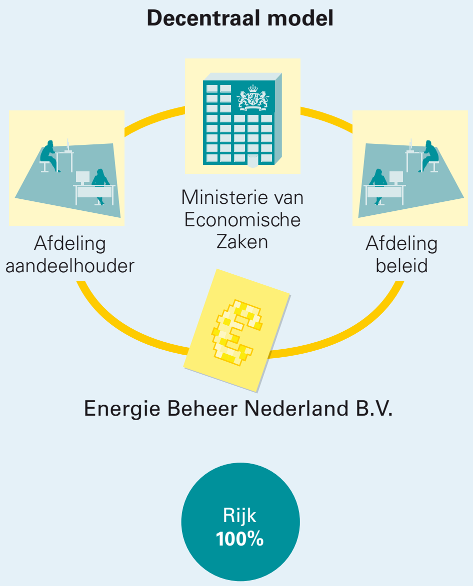
Energie Beheer Nederland B.V.

Publiek belang

Gezien het belang van aardgas voor de energievoorziening en de inkomsten voor de Staat moet zij nauw betrokken zijn bij de winning, transport en afzet van aardgas. Omdat de Staat niet zelf beschikt over de vereiste industriële en commerciële kennis en ervaring is besloten de participatie van de overheid onder te brengen bij EBN.

Bron: Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013

Aandeelhouders

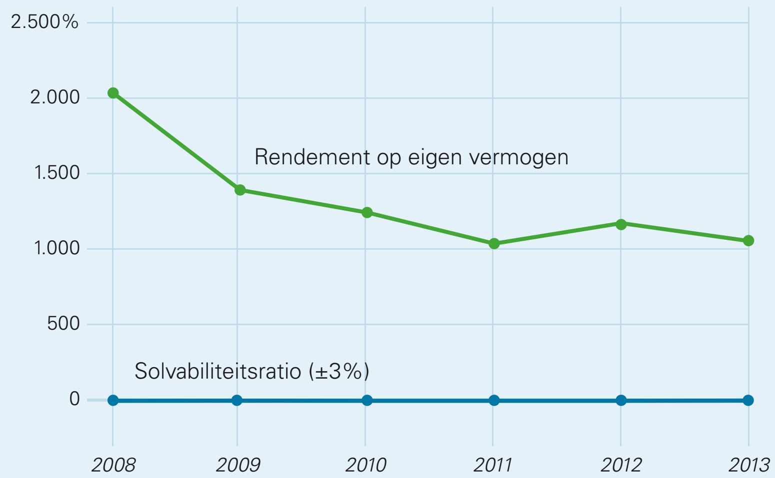


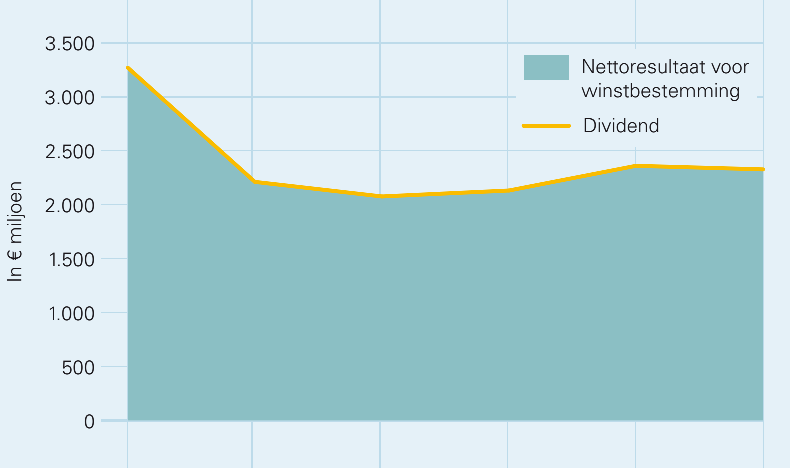
Bevoegdheden aandeelhouder

In de statuten (2006) van EBN (gewoon regime) zijn de bevoegdheden van de aandeelhouder (AVA) en de raad van commissarissen (RvC) als volgt geregeld:

		AVA	RvC
Bezoldiging	Beleid	●	
	RvB		●
	RvC	●	
Investeringsdrempel		> € 200 miljoen	> € 50 miljoen
Raad van Bestuur	Benoemen	●	bindende voordracht
	Schorsen	●	
	Ontslaan	●	
Raad van Commissarissen	Benoemen	●	voordracht
	Schorsen	*niet geregeld in statuten*	
	Ontslaan	*niet geregeld in statuten*	
	Profielschets		●

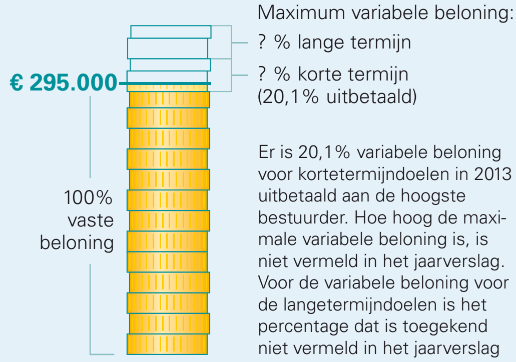
Financiële gegevens





Bezoldiging 2013

Bezoldiging exclusief onkosten-vergoeding en pensioen-bijdragen hoogste bestuurder



Er is 20,1% variabele beloning voor kortetermijndoelen in 2013 uitbetaald aan de hoogste bestuurder. Hoe hoog de maximale variabele beloning is, is niet vermeld in het jaarverslag. Voor de variabele beloning voor de langetermijndoelen is het percentage dat is toegekend niet vermeld in het jaarverslag 2013, en ook is het maximum niet genoemd.

Categorie
Markt/Publiek

Buitenlandse activiteiten 2013

Niet vermeld

Juridische structuur 2013



FMO

Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden N.V.

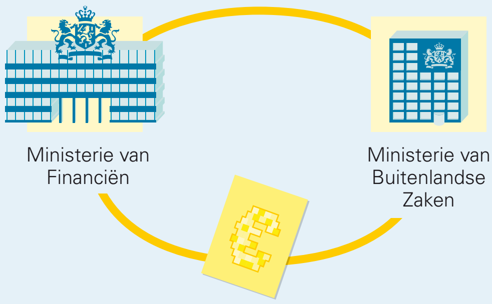
Publiek belang

Het publieke belang betreft het bevorderen van duurzame economische groei en hiermee indirect het verminderen van armoede door middel van het versterken van de private sector in ontwikkelingslanden: deelnemen in het kapitaal; verstrekken van leningen en garanties; verstrekken middelen voor technische assistentie, training, investeringsbevorderende activiteiten en andere activiteiten die bevorderlijk zijn voor de ontplooiing van het bedrijfsleven in ontwikkelingslanden.

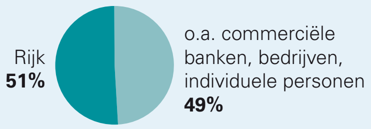
Bron: Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013

Aandeelhouders

Centraal model



Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden N.V.

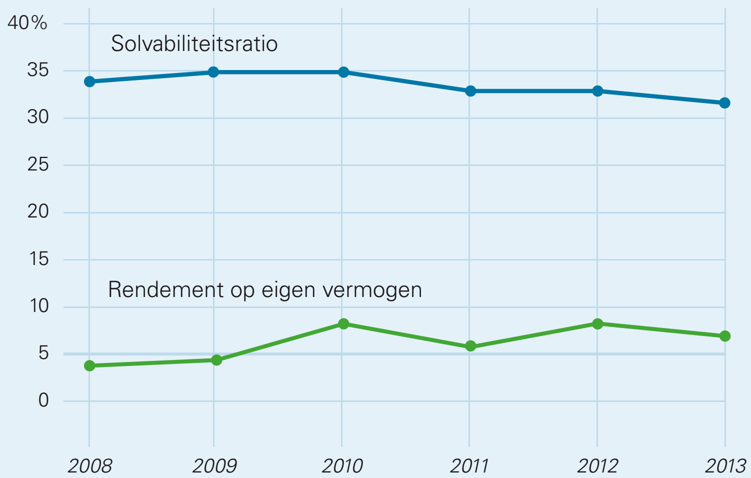


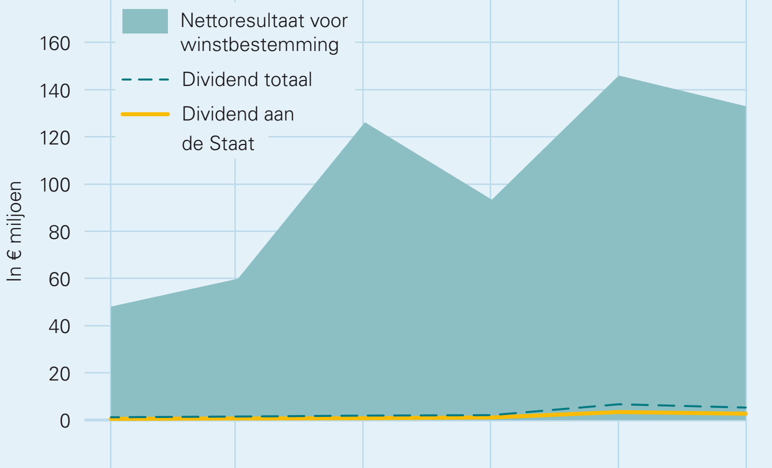
Bevoegdheden aandeelhouder

In de statuten (2009) van FMO (structuurregime) zijn de bevoegdheden van de aandeelhouder (AVA) en de raad van commissarissen (RvC) als volgt geregeld:

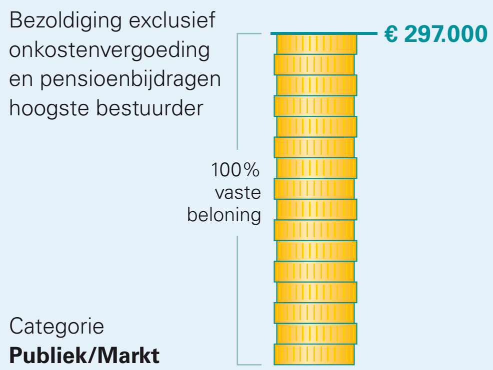
		AVA	RvC
Bezoldiging	Beleid	●	
	RvB		●
	RvC	●	
Investeringsdrempel		>1/3 eigen vermogen	>1/4 eigen vermogen
Raad van Bestuur	Benoemen		●
	Schorsen	gehoord	●
	Ontslaan	gehoord	●
Raad van Commissarissen	Benoemen	●	voordracht
	Schorsen		●
	Ontslaan	●	
	Profielschets	bespreken	●

Financiële gegevens





Bezoldiging 2013



Buitenlandse activiteiten 2013

Kernactiviteit van FMO is om leningen in het buitenland uit te zetten.

Juridische structuur 2013



GasTerra

GasTerra B.V.

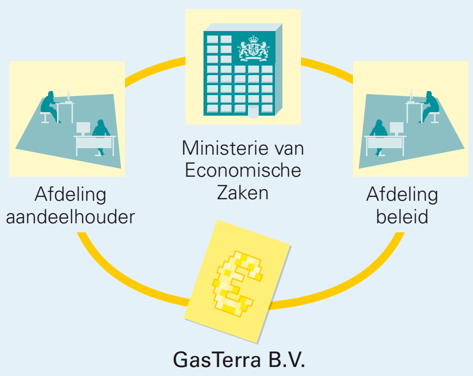
Publiek belang

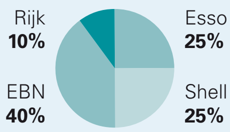
De publieke belangen hebben te maken met: het planmatig beheer van de nationale bodemschatten: o.a. voortzetting van het kleine velden beleid (zie ook paragraaf 5.4 van de Gaswet); het behoud van het aandeel van de overheid in de opbrengsten van de bodemschatten waarbij voor het kleine veldengas geldt dat de baten van dit gas in de Mijnbouwwet is geregeld en binnen het Gasgebouw de afdracht van het Groningengas is geregeld.

Bron: Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013

Aandeelhouders

Decentraal model



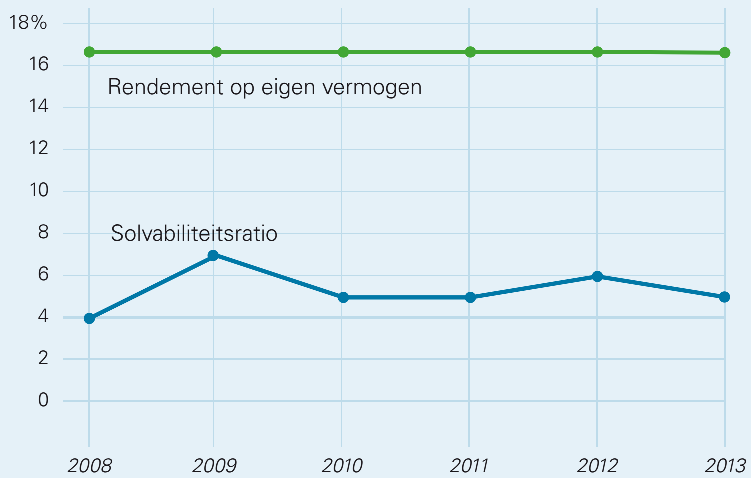


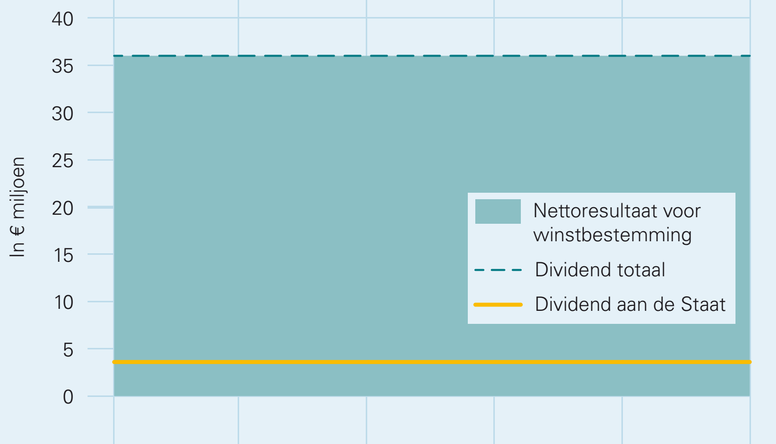
Bevoegdheden aandeelhouder

In de statuten (2006) van GasTerra zijn de bevoegdheden van de aandeelhouder (AVA) en de raad van commissarissen (RvC) als volgt geregeld:

		AVA	RvC
Bezoldiging	Beleid	*niet geregeld in statuten*	
	RvB		●
	RvC	●	
Investeringsdrempel		*niet geregeld in statuten*	
Raad van Bestuur	Benoemen	●	bindende voordracht*
	Schorsen	●	
	Ontslaan	●	
Raad van Commissarissen	Benoemen	● (1 of 2 leden door Min. van EZ)	
	Schorsen	● (m.u.v. leden van Min. van EZ)	
	Ontslaan	● (m.u.v. leden van Min. van EZ)	
**plus goedkeuring EZ*	Profielschets	*niet geregeld in statuten*	

Financiële gegevens

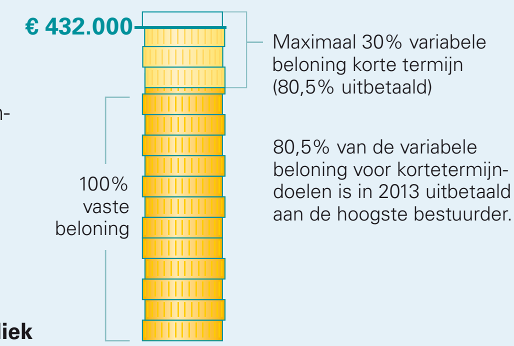




Bezoldiging 2013

Bezoldiging exclusief onkosten-vergoeding en pensioen-bijdragen hoogste bestuurder

Categorie **Markt/Publiek**



Buitenlandse activiteiten 2013

Niet vermeld

Juridische structuur 2013



Gasunie

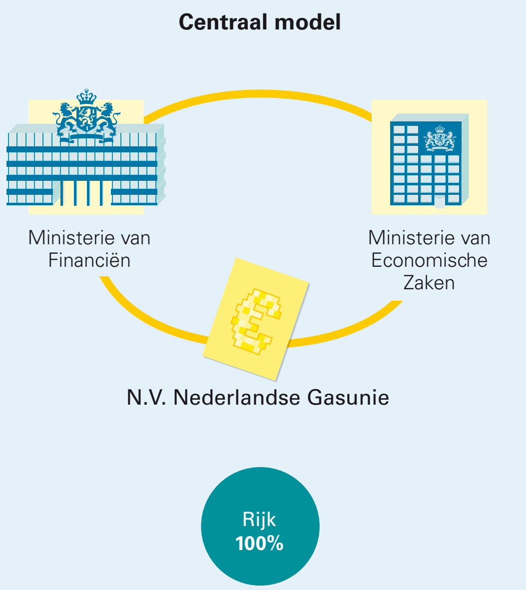
N.V. Nederlandse Gasunie

Publiek belang

Het gastransportnet is een vitale schakel in de infrastructuur van Nederland. Specifieke publieke belangen zijn: Het borgen van de zekerheid van transport (leveringszekerheid) en de lange termijn voorzieningszekerheid waarbij betaalbaarheid van gas en veiligheid van de gasinfrastructuur de belangrijkste randvoorwaarden zijn.

Bron: Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013

Aandeelhouders

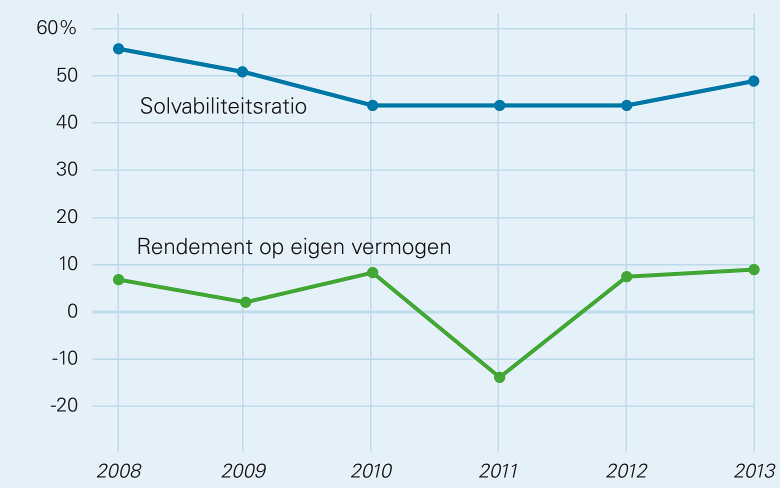


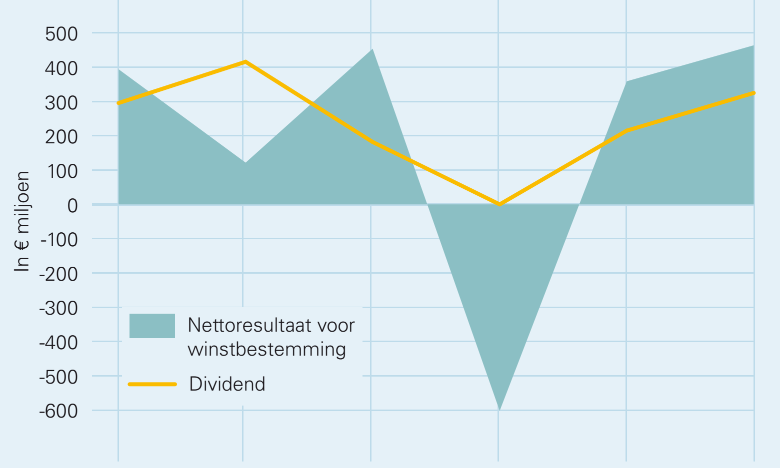
Bevoegdheden aandeelhouder

In de statuten (2008) van Gasunie (verlicht structuurregime) zijn de bevoegdheden van de aandeelhouder (AVA) en de raad van commissarissen (RvC) als volgt geregeld:

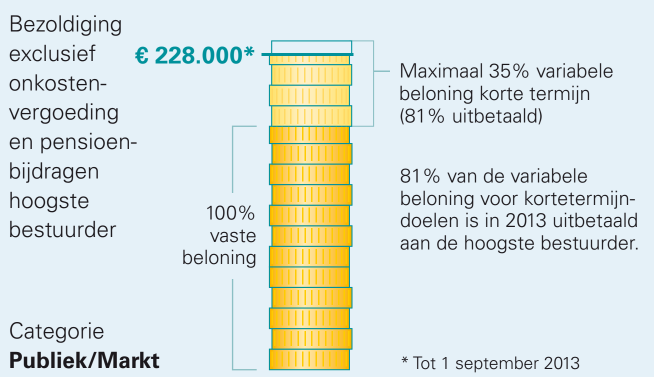
		AVA	RvC
Bezoldiging	Beleid	●	voorstel
	RvB		●
	RvC	●	
Investeringsdrempel		> € 100 miljoen	> € 50 miljoen
Raad van Bestuur	Benoemen	●	voordracht
	Schorsen	●	●
	Ontslaan	●	
Raad van Commissarissen	Benoemen	●	voordracht
	Schorsen		●
	Ontslaan	vertrouwen opzeggen	verzoek tot ontslag
	Profielschets	bespreken	●

Financiële gegevens





Bezoldiging 2013



Buitenlandse activiteiten 2013

Gasunie bezit een Duits Gasnetwerk en belangen in onderzeese internationale pijpleidingen

Juridische structuur 2013



Havenbedrijf Rotterdam

Havenbedrijf Rotterdam N.V.

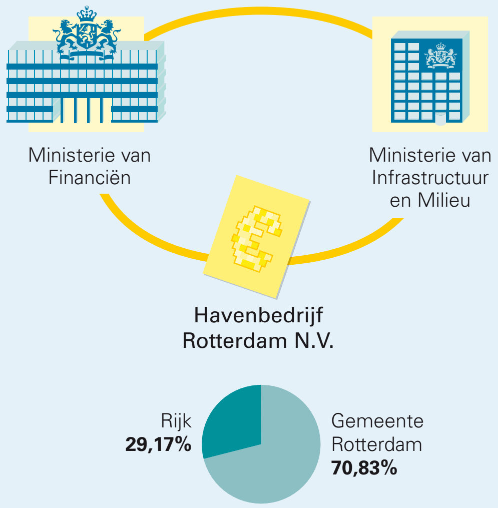
Publiek belang

Havenbedrijf Rotterdam bewaakt de continuïteit en kwaliteit van de haven Rotterdam als vitale schakel in de mainport; draagt zorg voor efficiënte marktverhoudingen: eerlijke mededinging en vrije toegang tot infrastructuur; en draagt bij aan nautische veiligheid en duurzaam ruimtegebruik.

Bron: Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013

Aandeelhouders

Centraal model

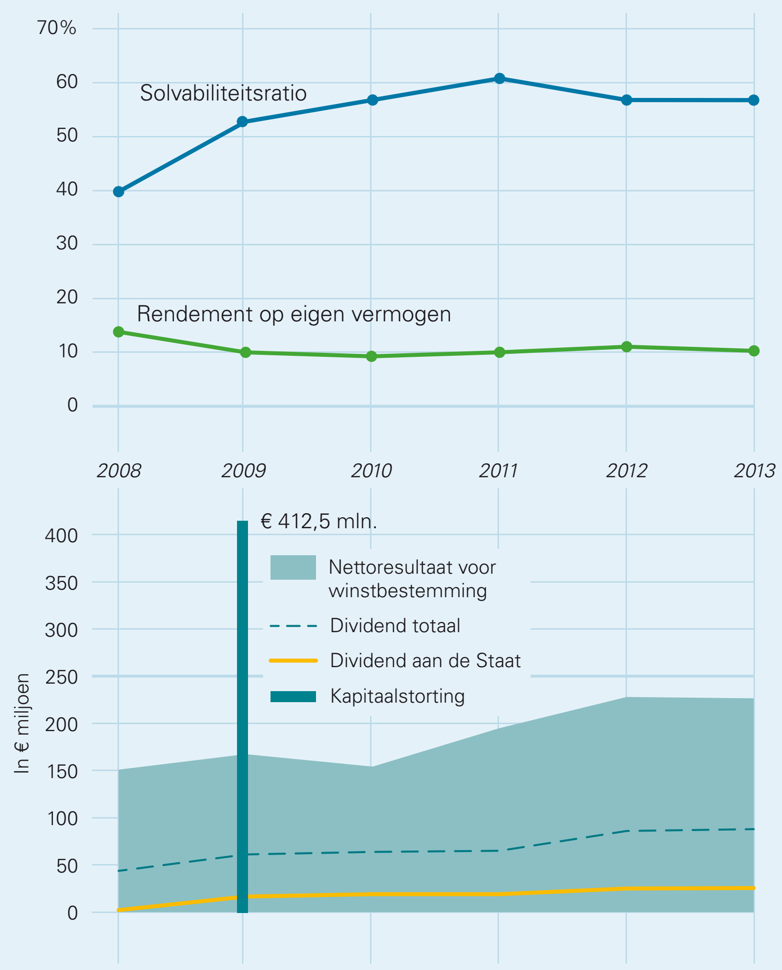


Bevoegdheden aandeelhouder

In de statuten (2014) van Havenbedrijf Rotterdam (verlicht structuurregime) zijn de bevoegdheden van de aandeelhouder (AVA) en de raad van commissarissen (RvC) als volgt geregeld:

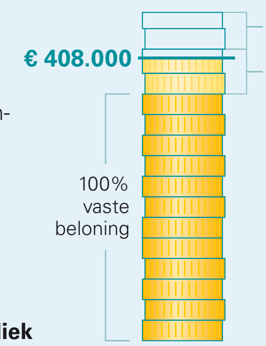
		AVA	RvC
Bezoldiging	Beleid	●	
	RvB		●
	RvC	●	
Investeringsdrempel		> € 50 miljoen	1/4 eigen vermogen of € 10 miljoen
Raad van Bestuur	Benoemen	●	
	Schorsen	●	●
	Ontslaan	●	
Raad van Commissarissen	Benoemen	●	voordracht
	Schorsen		●
	Ontslaan	vertrouwen opzeggen	
	Profielschets		●

Financiële gegevens



Bezoldiging 2013

Bezoldiging exclusief onkosten-vergoeding en pensioen-bijdragen hoogste bestuurder



75% van de variabele beloning voor kortetermijn-doelen is in 2013 uitbetaald aan de hoogste bestuurder. In verband met einde termijn president-directeur is geen variabele beloning voor de langetermijndoelen toegekend.

Categorie
Markt/Publiek

Buitenlandse activiteiten 2013

Joint venture partner in SoHar Industrial port Company

Juridische structuur 2013



Holland Casino

Nationale Stichting tot Exploitatie van Casinospelen in Nederland

Publiek belang

Holland Casino leidt de vraag naar een betrouwbaar en gecontroleerd legaal aanbod casinospelen, en beschermt de consument en gaat kansspelverslaving tegen door te voorkomen dat de sector wordt verstoord door oneerlijke, ondeskundige en onbetrouwbare aanbieders van (casino)spelen.

Bron: Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen 2012

Aandeelhouders

Centraal model



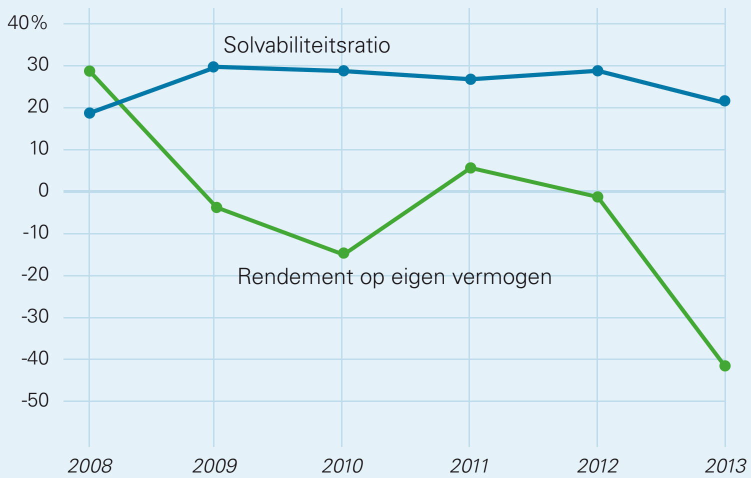
Een stichting valt niet onder het deelnemingenbeleid, maar de stichting Holland Casino wel.

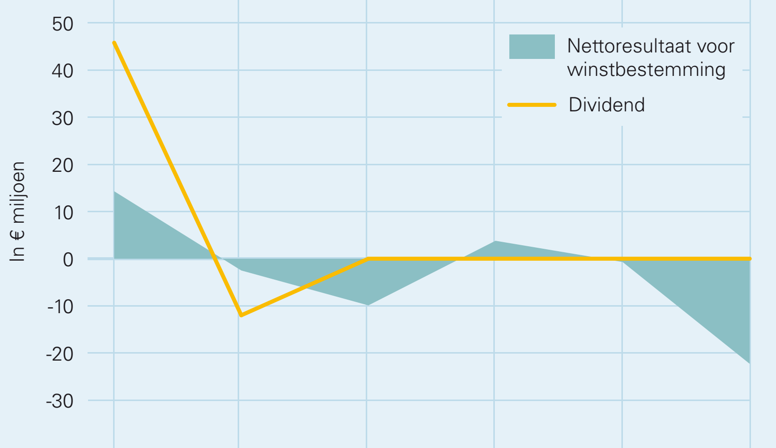
Bevoegdheden aandeelhouder

In de statuten (2006) van Holland Casino (stichting) zijn de bevoegdheden van de minister en de raad van commissarissen (RvC) als volgt geregeld:

		AVA	RvC
Bezoldiging	Beleid	●	voorstel
	RvB		●
	RvC	toestemming	●
Investeringsdrempel		*niet geregeld in statuten*	
Raad van Bestuur	Benoemen	bezwaar	●
	Schorsen		●
	Ontslaan		●
Raad van Commissarissen	Benoemen	●	gehoord
	Schorsen	●	gehoord
	Ontslaan	●	gehoord
	Profielschets	*niet geregeld in statuten*	

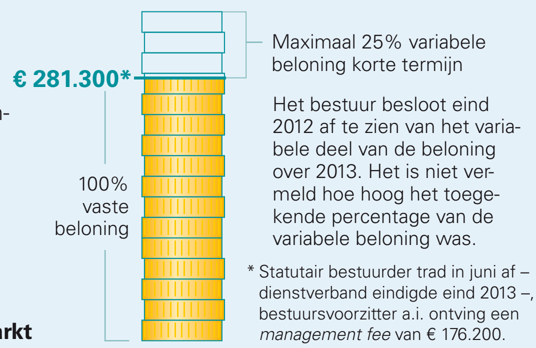
Financiële gegevens





Bezoldiging 2013

Bezoldiging exclusief onkosten-vergoeding en pensioen-bijdragen hoogste bestuurder



Het bestuur besloot eind 2012 af te zien van het variabele deel van de beloning over 2013. Het is niet vermeld hoe hoog het toegekende percentage van de variabele beloning was.

* Statutair bestuurder trad in juni af – dienstverband eindigde eind 2013 –, bestuursvoorzitter a.i. ontving een *management fee* van € 176.200.

Categorie **Publiek/Markt**

Buitenlandse activiteiten 2013

Geen buitenlandse activiteiten.

Juridische structuur 2013



KLM

Koninklijke Luchtvaart Maatschappij N.V.

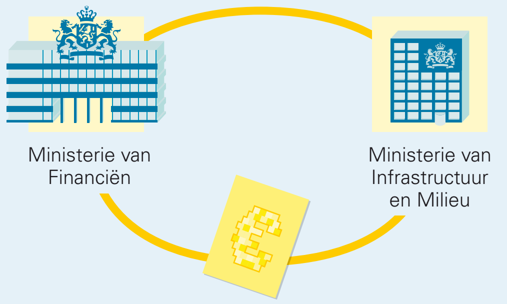
Publiek belang

Het netwerk van internationale verbindingen dat vanaf de mainport Schiphol wordt geboden is van groot belang voor de bereikbaarheid, economie en concurrentiekracht van Nederland. KLM is als home carrier met een uitgebreid intercontinentaal en Europees netwerk een belangrijke pijler binnen de Nederlandse luchtvaart.

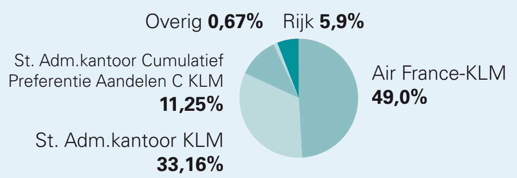
Bron: Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013

Aandeelhouders

Centraal model



Koninklijke Luchtvaart Maatschappij N.V.

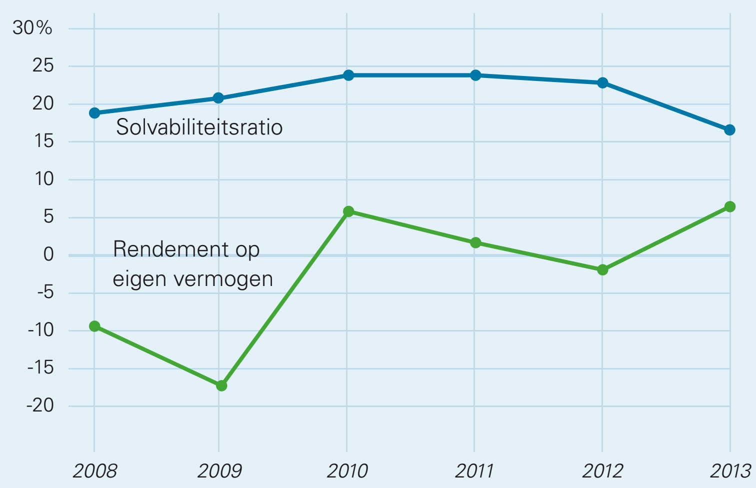


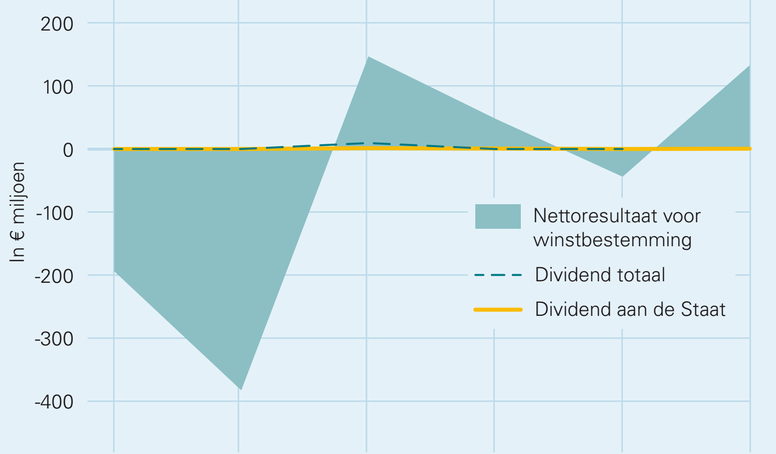
Bevoegdheden aandeelhouder

In de statuten (2011) van KLM (verlicht structuurregime) zijn de bevoegdheden van de aandeelhouder (AVA) en de raad van commissarissen (RvC) als volgt geregeld:

		AVA	RvC
Bezoldiging	Beleid	●	voorstel
	RvB	●	voorstel
	RvC	●	
Investeringsdrempel		niet geregeld in statuten	> 1/4 eigen vermogen
Raad van Bestuur	Benoemen	●	
	Schorsen	●	●
	Ontslaan	●	voorstel
Raad van Commissarissen	Benoemen	●	voordracht
	Schorsen		●
	Ontslaan	●	●
	Profielschets	bespreken	●

Financiële gegevens*





* KLM werkte tot 2011 met gebroken boekjaren.

Bezoldiging 2013

De Nederlandse Staat heeft te weinig aandelen om voldoende invloed te hebben op de bezoldiging van de bestuurders.

Buitenlandse activiteiten 2013

De holding Air France-KLM is een multinational. De onderneming heeft daardoor per definitie buitenlandse activiteiten.

Juridische structuur 2013



KNM

De Koninklijke Nederlandse Munt N.V.

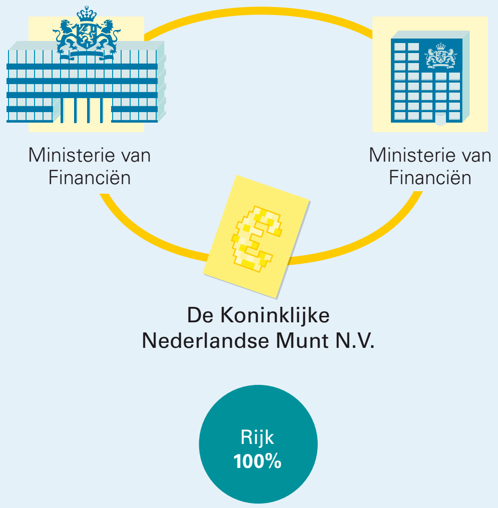
Publiek belang

De Koninklijke Nederlandse Munt voert het muntrecht van de Staat uit. Zij zorgt voor de productie en levering van de Nederlandse euromunten en voor de productie en uitgifte van (officiële) herdenkingsmunten en dukaten. Zij zorgt voor de veiligheid van de productie (voorkomen van vervalsing) en is aangewezen als nationaal analysecentrum voor munten.

Bron: Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013

Aandeelhouders

Centraal model

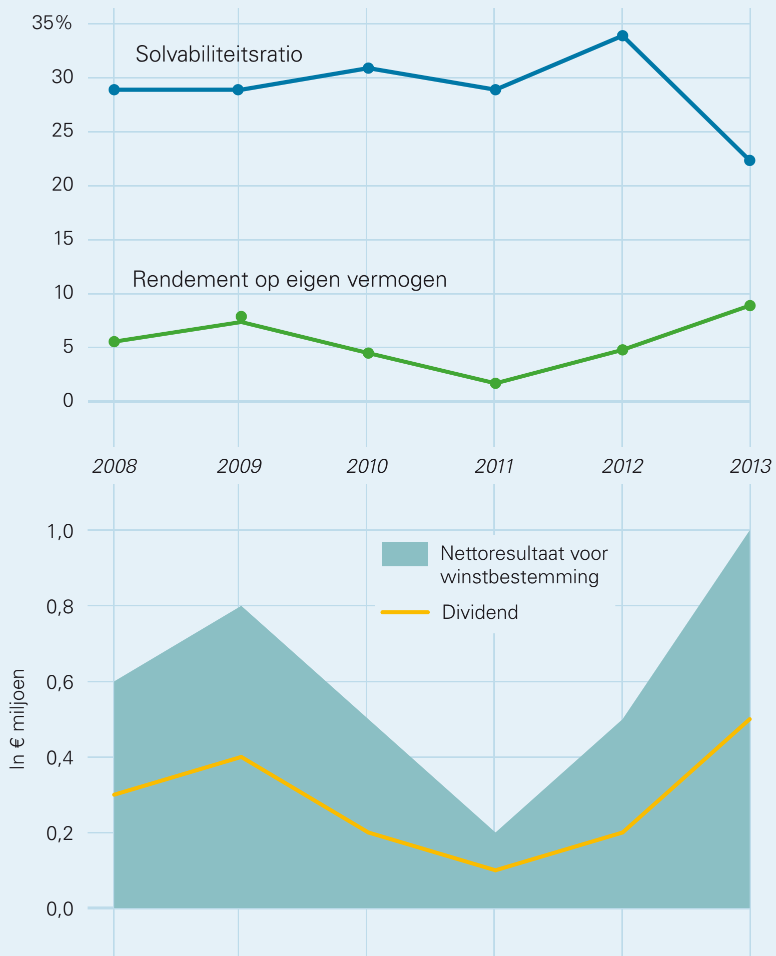


Bevoegdheden aandeelhouder

In de statuten (2011) van KNM (verlichte structuur) zijn de bevoegdheden van de aandeelhouder (AVA) en de raad van commissarissen (RvC) als volgt geregeld:

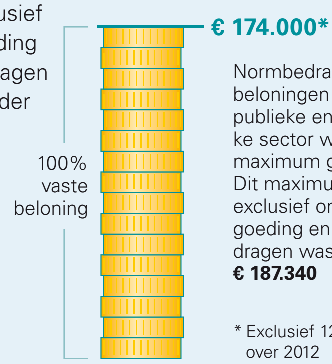
		AVA	RvC
Bezoldiging	Beleid	●	
	RvB		●
	RvC	●	voorstel
Investeringsdrempel		> € 1 miljoen	> € 0,1 miljoen
Raad van Bestuur	Benoemen	●	voorstel
	Schorsen	●	gehoord
	Ontslaan	●	gehoord
Raad van Commissarissen	Benoemen	●	voordracht
	Schorsen		●
	Ontslaan	●	
	Profielschets		●

Financiële gegevens



Bezoldiging 2013

Bezoldiging exclusief onkostenvergoeding en pensioenbijdragen hoogste bestuurder



Normbedrag voor topbeloningen in de publieke en semipublieke sector wordt als maximum gehanteerd. Dit maximum inkomen exclusief onkostenvergoeding en pensioenbijdragen was in 2013 **€ 187.340**

Categorie **Publiek**

* Exclusief 12.500 euro bonus over 2012

Buitenlandse activiteiten 2013

De KNM heeft een 16,7% deelneming in World Money Fair Basel in Zwitserland. Het gaat om een belang van € 88.000.

Juridische structuur 2013



LIOF

N.V. Industriebank Limburgs Instituut voor Ontwikkeling en Financiering (Industriebank LIOF)

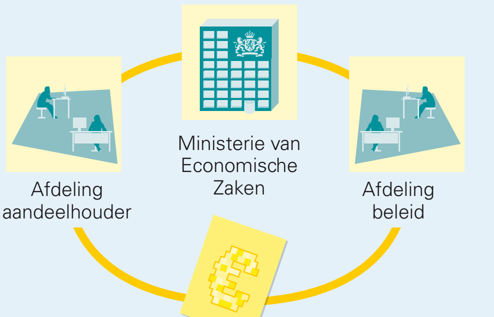
Publiek belang

Regionale ontwikkelingsmaatschappijen versterken de economische structuur van regio's door stimulering van bedrijvigheid en werkgelegenheid in hun regio door middel van investeringsbevordering, bevordering van ontwikkeling en innovatie, participatie en beheer (het verstrekken van risico-kapitaal) en herstructurering en ontwikkeling van bedrijventerreinen.

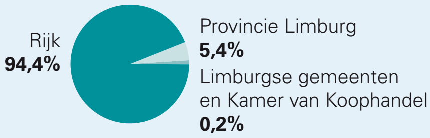
Bron: Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013

Aandeelhouders

Decentraal model



N.V. Industriebank Limburgs Instituut voor Ontwikkeling en Financiering (Industriebank LIOF)

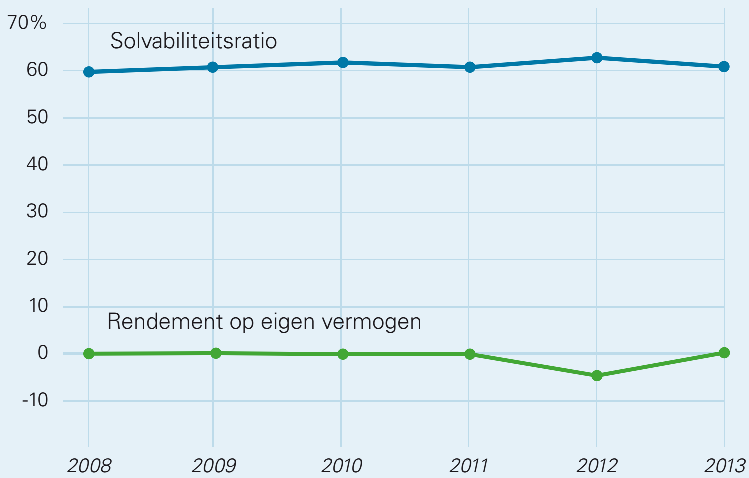


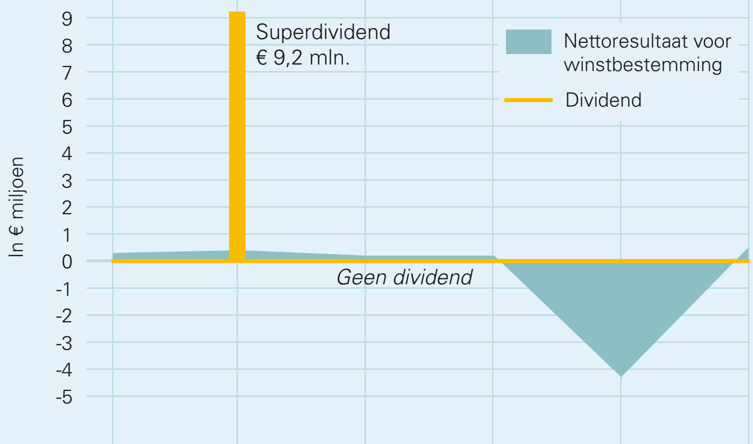
Bevoegdheden aandeelhouder

In de statuten (2010) van LIOF (gewoon regime) zijn de bevoegdheden van de aandeelhouder (AVA) en de raad van commissarissen (RvC) als volgt geregeld:

		AVA	RvC
Bezoldiging	Beleid	●	
	RvB	gehoord	●
	RvC	●	
Investeringsdrempel		*niet geregeld in statuten*	
Raad van Bestuur	Benoemen	●	bindende voordracht
	Schorsen	●	●
	Ontslaan	●	gehoord
Raad van Commissarissen	Benoemen	● *	
	Schorsen	●	
**o.b.v. bindende voordracht provincies, EZ en Financiën*	Ontslaan	●	
	Profielschets	●	

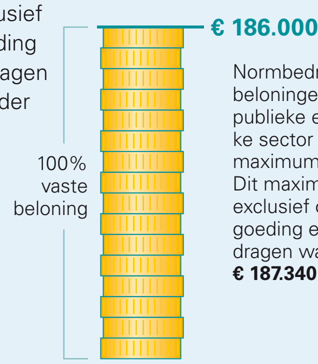
Financiële gegevens





Bezoldiging 2013

Bezoldiging exclusief onkostenvergoeding en pensioenbijdragen hoogste bestuurder



Normbedrag voor topbeloningen in de publieke en semipublieke sector wordt als maximum gehanteerd. Dit maximum inkomen exclusief onkostenvergoeding en pensioenbijdragen was in 2013 **€ 187.340**

Categorie **Publiek**

Buitenlandse activiteiten 2013

Niet vermeld

Juridische structuur 2013

N.V. Industriebank Limburgs Instituut voor Ontwikkeling en Financiering (Industriebank LIOF)

7 dochters

Kleindochters en overige deelnemingen

Nederlandse Staatsloterij

Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij

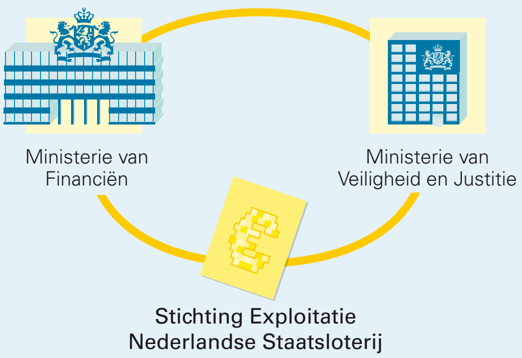
Publiek belang

Het kanaliseren van de vraag naar loterijspelen door te voorzien in een betrouwbaar, door de overheid aangestuurd aanbod. Het stellen van een norm voor het overige loterijaanbod. Het tegengaan van illegaal aanbod door te voorzien in een betrouwbaar aanbod. Het beschermen van de consument.

Bron: Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013

Aandeelhouders

Centraal model



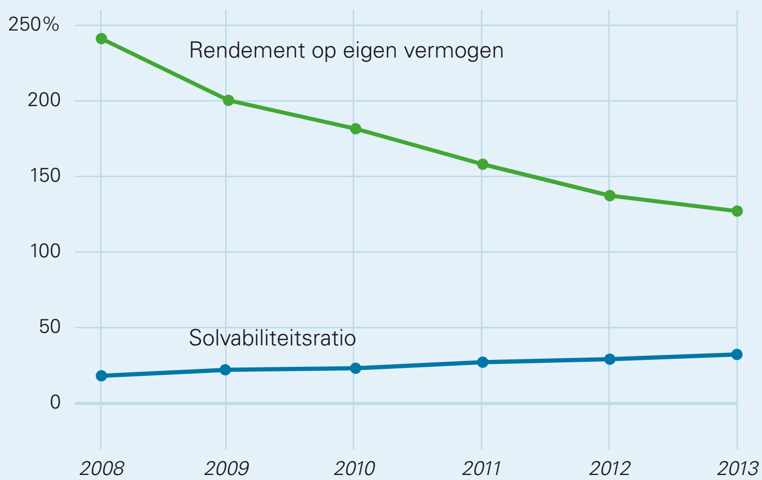
Een stichting valt niet onder het deelnemingenbeleid, maar de stichting Nederlandse Staatsloterij wel.

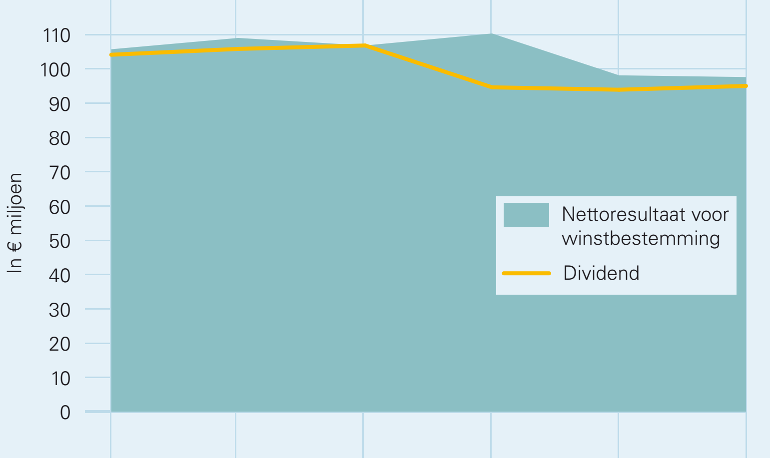
Bevoegdheden aandeelhouder

In de statuten (2007) van de Nederlandse Staatsloterij (stichting) zijn de bevoegdheden van de minister en de raad van commissarissen (RvC) als volgt geregeld:

		Minister	RvC
Bezoldiging	Beleid	●	voorstel
	RvB		●
	RvC	●	voorstel
Investeringsdrempel		niet geregeld in statuten	> € 0,5 miljoen
Raad van Bestuur	Benoemen	goedkeuring	●
	Schorsen	goedkeuring	●
	Ontslaan	goedkeuring	●
Raad van Commissarissen	Benoemen	●	voordracht
	Schorsen	●	voordracht
	Ontslaan	●	voordracht
	Profielschets	*niet geregeld in statuten*	

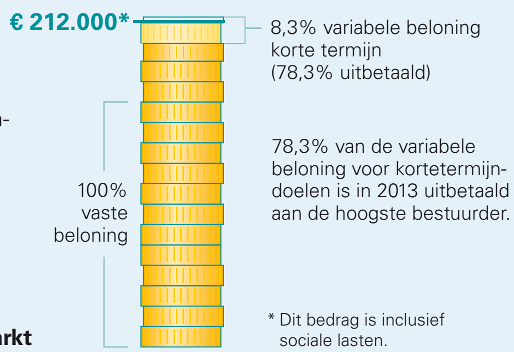
Financiële gegevens





Bezoldiging 2013

Bezoldiging exclusief onkostenvergoeding en pensioenbijdragen hoogste bestuurder



Categorie **Publiek/Markt**

* Dit bedrag is inclusief sociale lasten.

Buitenlandse activiteiten 2013

Geen buitenlandse activiteiten

Juridische structuur 2013



NOM

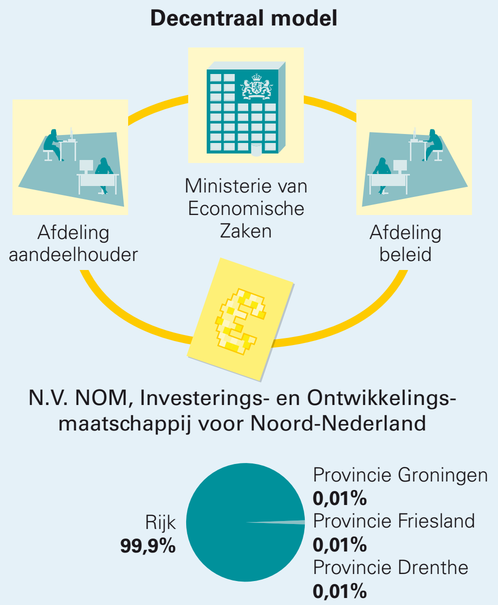
N.V. NOM, Investerings- en Ontwikkelingsmaatschappij voor Noord-Nederland

Publiek belang

Regionale ontwikkelingsmaatschappijen versterken de economische structuur van regio's door stimulering van bedrijvigheid en werkgelegenheid in hun regio door middel van investeringsbevordering, bevordering van ontwikkeling en innovatie, participatie en beheer (het verstrekken van risicokapitaal) en herstructurering en ontwikkeling van bedrijventerreinen.

Bron: Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013

Aandeelhouders



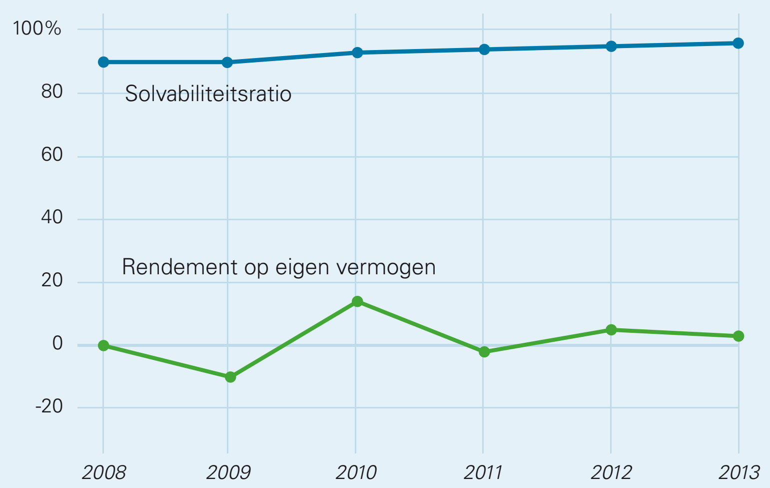
Bevoegdheden aandeelhouder

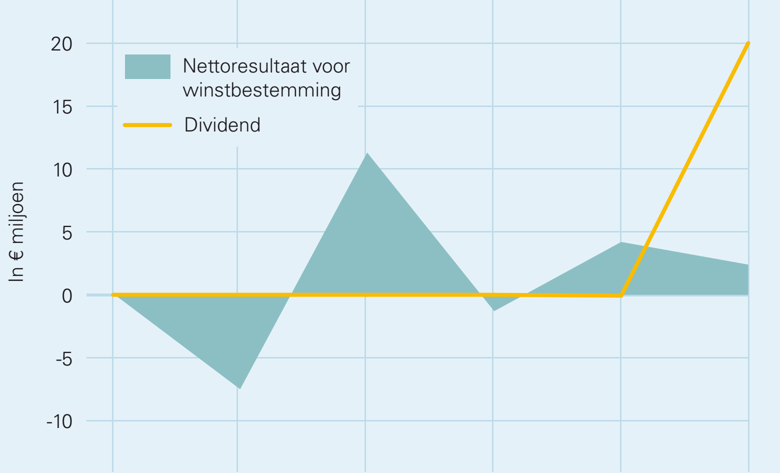
In de statuten (2005) van NOM (gewoon regime) zijn de bevoegdheden van de aandeelhouder (AVA) en de raad van commissarissen (RvC) als volgt geregeld:

		AVA	RvC
Bezoldiging	Beleid	●	gehoord
	RvB		●
	RvC	●	
Investeringsdrempel		niet geregeld in statuten	
Raad van Bestuur	Benoemen	●	gehoord
	Schorsen	●	●
	Ontslaan	●	gehoord
Raad van Commissarissen	Benoemen	● *	voordracht
	Schorsen	●	
	Ontslaan	●	
	Profielschets	bespreken	●

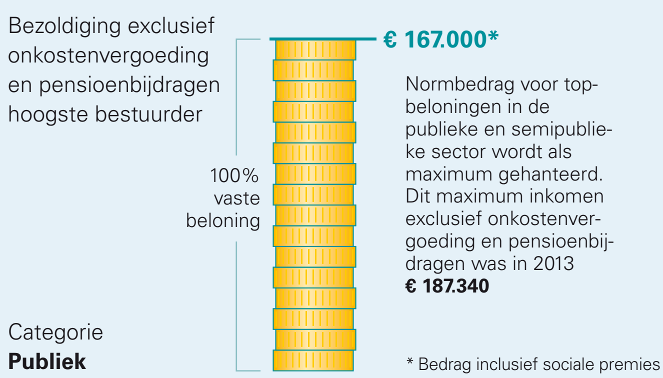
*o.b.v. aanbevelingen provincies en EZ

Financiële gegevens





Bezoldiging 2013



Buitenlandse activiteiten 2013

Niet vermeld

Juridische structuur 2013



NS

N.V. Nederlandse Spoorwegen

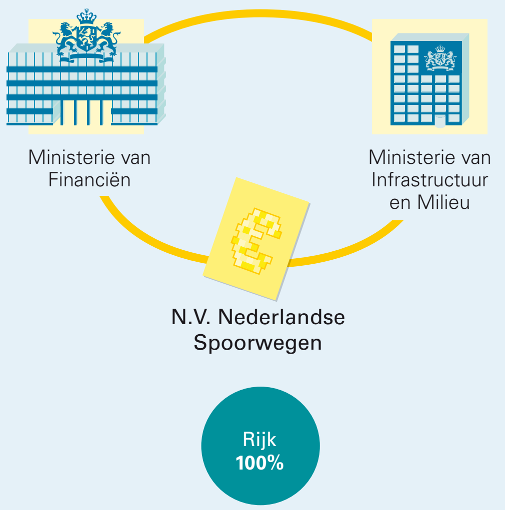
Publiek belang

NS draagt ten aanzien van het spoorvervoer bij aan de bereikbaarheid (o.a. stedelijke netwerken en mainports en greenports), de betrouwbaarheid en benutting, kwaliteitsaspecten, betaalbaarheid, veilig spoorvervoer en sociale veiligheid.

Bron: Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013

Aandeelhouders

Centraal model

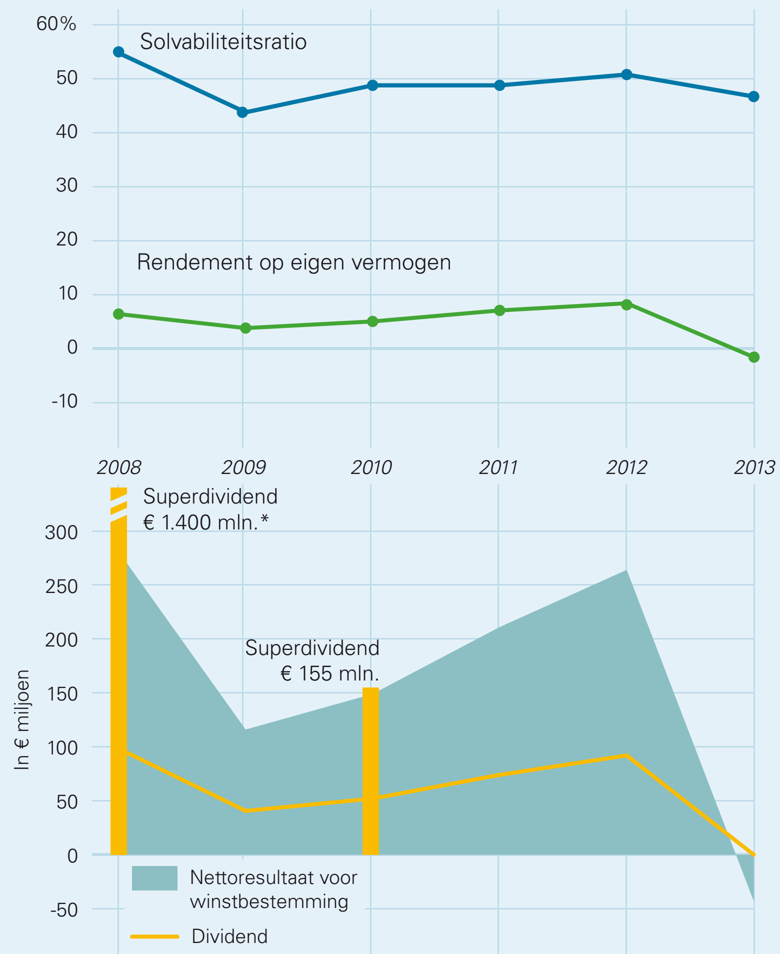


Bevoegdheden aandeelhouder

In de statuten (2008) van NS (verlicht structuurregime) zijn de bevoegdheden van de aandeelhouder (AVA) en de raad van commissarissen (RvC) als volgt geregeld:

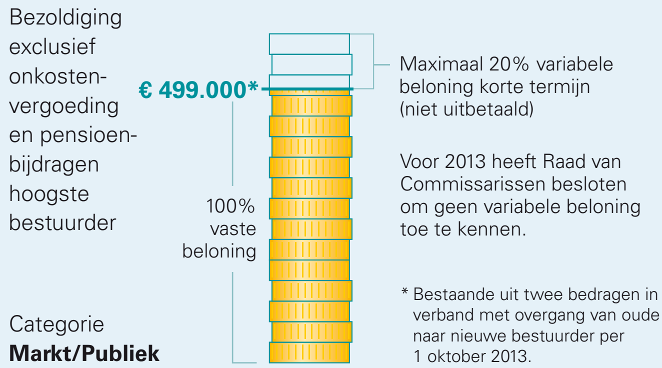
		AVA	RvC
Bezoldiging	Beleid	●	
	RvB		●
	RvC	●	
Investeringsdrempel		1/3 balanstotaal	1/4 eigen vermogen
Raad van Bestuur	Benoemen	●	voordracht
	Schorsen	●	●
	Ontslaan	●	
Raad van Commissarissen	Benoemen	●	voordracht
	Schorsen		●
	Ontslaan	●	
	Profielschets		●

Financiële gegevens



* Over 2008, uitkering aan de Staat in 2009

Bezoldiging 2013



* Bestaande uit twee bedragen in verband met overgang van oude naar nieuwe bestuurder per 1 oktober 2013.

Buitenlandse activiteiten 2013

NS is met internationale dochter Abellio actief in Nederland, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Daarnaast heeft NS een dochter (NS Financial Services) in Ierland.

Juridische structuur 2013



NWB Bank

Nederlandse Waterschapsbank N.V.

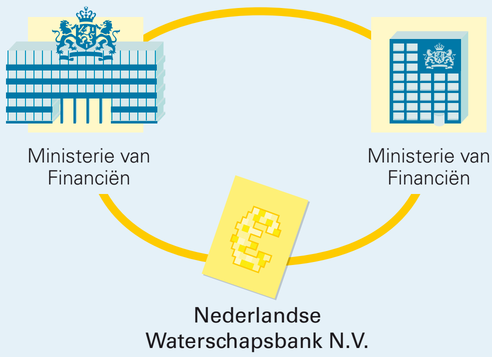
Publiek belang

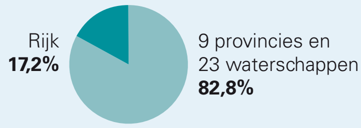
NWB Bank verzorgt rendabele financiële dienstverlening tegen lage tarieven voor overheden en instellingen uit de semipublieke sector zowel in goede als in slechte tijden.

Bron: Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013

Aandeelhouders

Centraal model



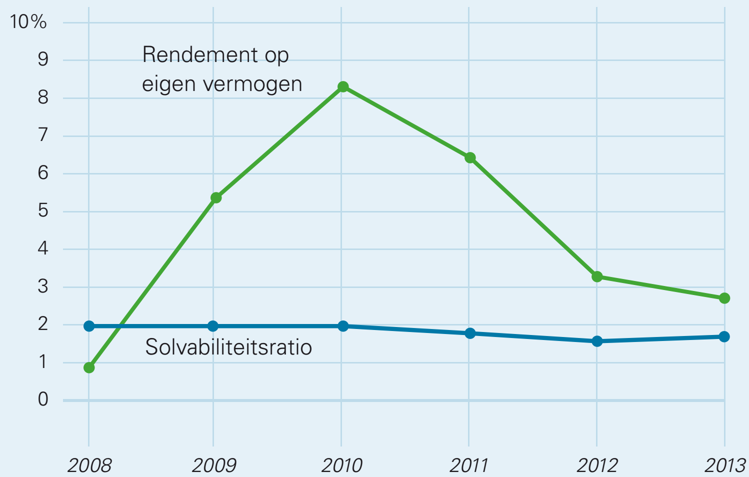


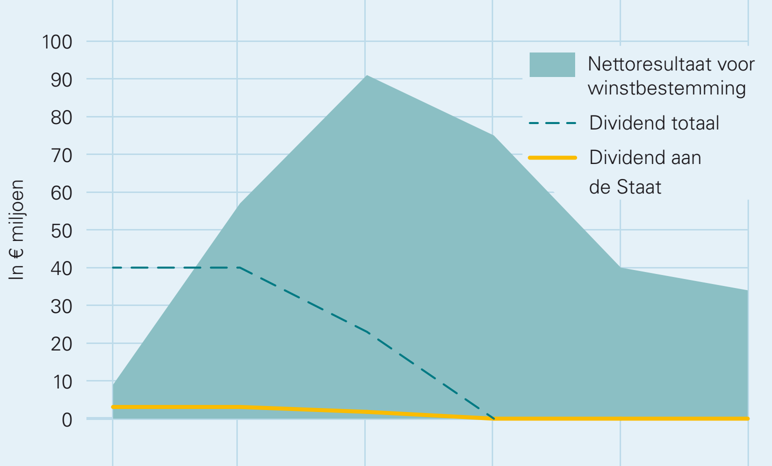
Bevoegdheden aandeelhouder

In de statuten (2013) van NWB Bank (gewoon regime) zijn de bevoegdheden van de aandeelhouder (AVA) en de raad van commissarissen (RvC) als volgt geregeld:

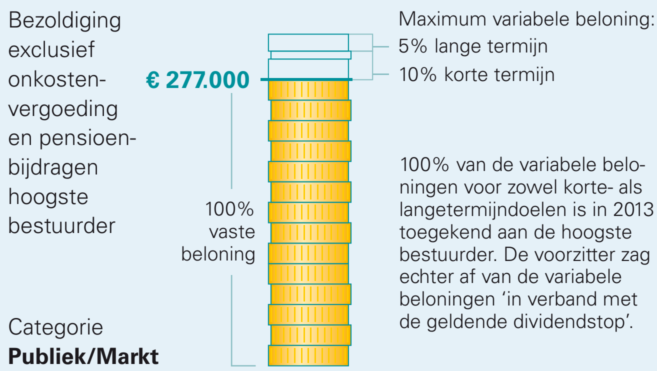
		AVA	RvC
Bezoldiging	Beleid	●	
	RvB		●
	RvC	●	
Investeringsdrempel		*1/3 eigen vermogen*	*niet geregeld in statuten*
Raad van Bestuur	Benoemen	●	
	Schorsen	●	●
	Ontslaan	●	
Raad van Commissarissen	Benoemen	●	
	Schorsen	●	
	Ontslaan	●	
	Profielschets		●

Financiële gegevens





Bezoldiging 2013



Buitenlandse activiteiten 2013

De NWB Bank financiert zich op de internationale geld- en kapitaalmarkten. De investeringen, met name in de vorm van kredietverlening, vinden uitsluitend plaats in Nederland.

Juridische structuur 2013



Oost

Ontwikkelingsmaatschappij Oost-Nederland N.V.

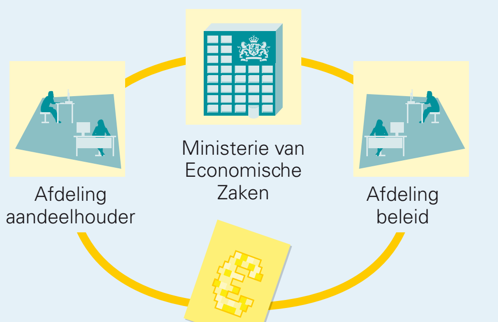
Publiek belang

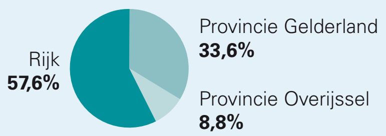
Regionale ontwikkelingsmaatschappijen versterken de economische structuur van regio's door stimulering van bedrijvigheid en werkgelegenheid in hun regio door middel van investeringsbevordering, bevordering van ontwikkeling en innovatie, participatie en beheer (het verstrekken van risicokapitaal) en herstructurering en ontwikkeling van bedrijventerreinen.

Bron: Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013

Aandeelhouders

Decentraal model





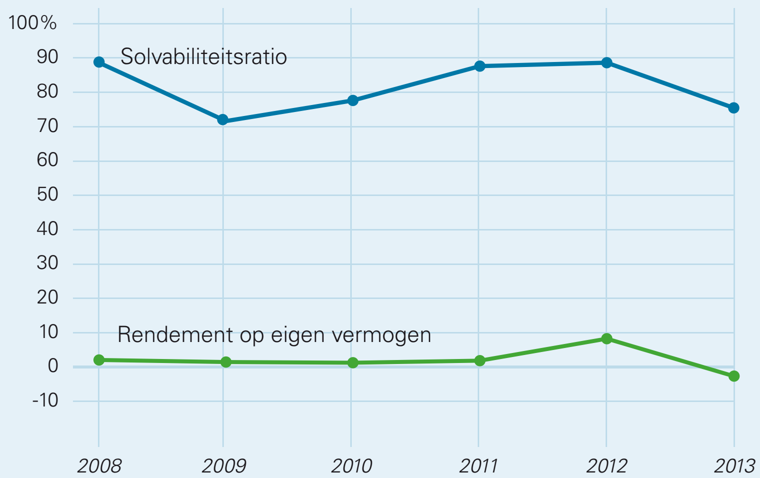
Bevoegdheden aandeelhouder

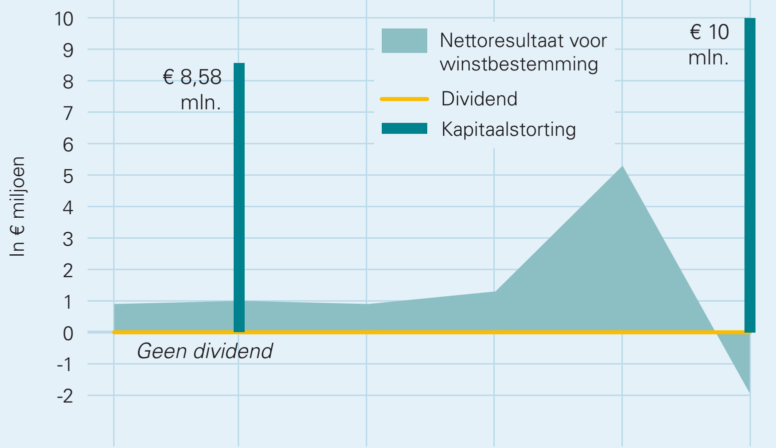
In de statuten (2009) van Oost (gewoon regime) zijn de bevoegdheden van de aandeelhouder (AVA) en de raad van commissarissen (RvC) als volgt geregeld:

		AVA	RvC
Bezoldiging	Beleid	●	advies
	RvB	●	voorstel
	RvC	●	
Investeringsdrempel		*niet geregeld in statuten*	investeringsplan
Raad van Bestuur	Benoemen	●	advies
	Schorsen	●	●
	Ontslaan	●	advies
Raad van Commissarissen	Benoemen	●*	
	Schorsen	●	
	Ontslaan	●	
	Profielschets	●	gehoord

** o.b.v bindende voordracht EZ*

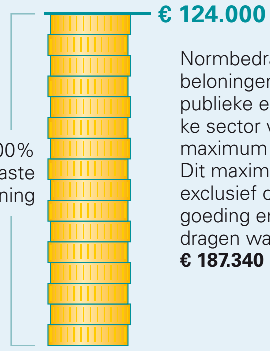
Financiële gegevens





Bezoldiging 2013

Bezoldiging exclusief onkostenvergoeding en pensioenbijdragen hoogste bestuurder



Normbedrag voor topbeloningen in de publieke en semipublieke sector wordt als maximum gehanteerd. Dit maximum inkomen exclusief onkostenvergoeding en pensioenbijdragen was in 2013 **€ 187.340**

Categorie
Publiek

Buitenlandse activiteiten 2013

Niet vermeld

Juridische structuur 2013



ProRail

Railinfratrust B.V. (100%-dochter ProRail B.V.)

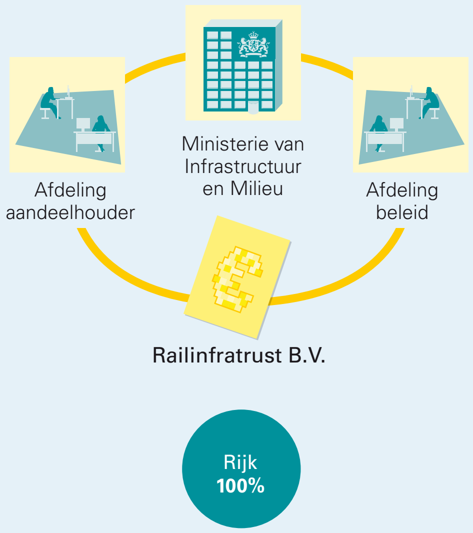
Publiek belang

De spoorwegeninfrastructuur is een vitale schakel in de bereikbaarheid van Nederland. Het gaat om de volgende publieke belangen:
- Continuïteit, beschikbaarheid en kwaliteit van het hoofdspoorweginfrastructuur en daarmee samenhangende voorzieningen
- Efficiënte marktverhoudingen: non-discriminatoire verdeling van de capaciteit van de infrastructuur
- Veiligheid en duurzaamheid.

Bron: Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013

Aandeelhouders

Decentraal model

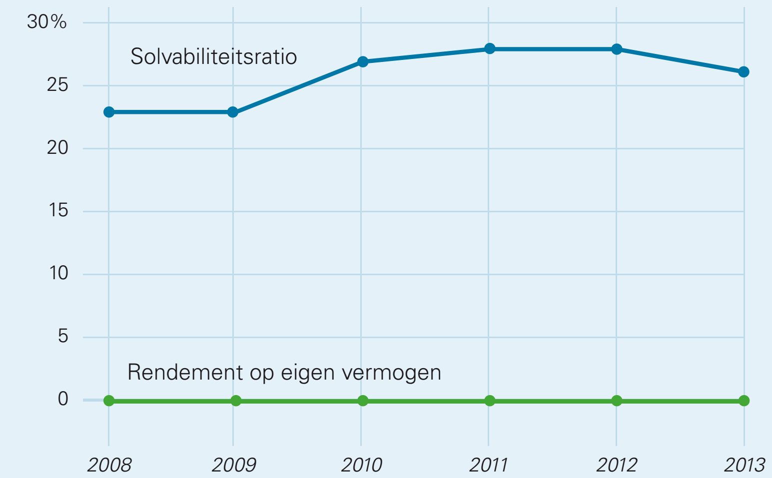


Bevoegdheden aandeelhouder

In de statuten (2011) van ProRail (verlicht structuurregime) zijn de bevoegdheden van de aandeelhouder (AVA) en de raad van commissarissen (RvC) als volgt geregeld:

		AVA	RvC
Bezoldiging	Beleid	●	
	RvB		●
	RvC	●	
Investeringsdrempel		> € 35 miljoen	1/4 eigen vermogen of > € 35 miljoen
Raad van Bestuur	Benoemen	●	voordracht
	Schorsen	●	●
	Ontslaan	●	
Raad van Commissarissen	Benoemen	●	voordracht
	Schorsen		●
	Ontslaan	●	●
	Profielschets	bespreken	●

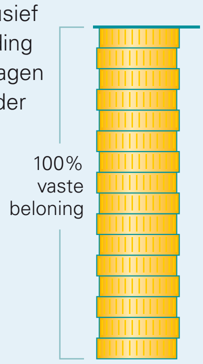
Financiële gegevens





Bezoldiging 2013

Bezoldiging exclusief onkostenvergoeding en pensioenbijdragen hoogste bestuurder



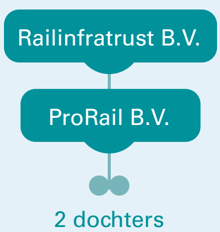
Normbedrag voor topbeloningen in de publieke en semipublieke sector wordt als maximum gehanteerd. Dit maximum inkomen exclusief onkostenvergoeding en pensioenbijdragen was in 2013 **€ 187.340**

Categorie **Publiek**

Buitenlandse activiteiten 2013

Niet vermeld

Juridische structuur 2013



Saba Bank

Saba Bank Resources N.V.

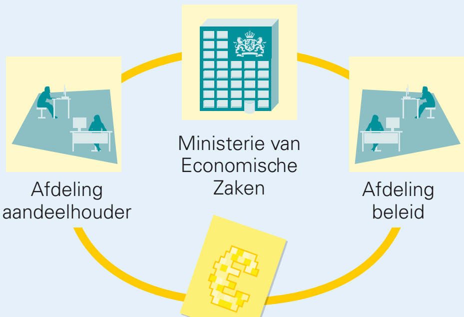
Publiek belang

Saba Bank vervult de aan de vennootschap bij de Petroleumlandsverordening aan Saba Bank opgedragen taken, en draagt zorg voor het doen opslaan, het transporteren en doen transporteren, het verwerken en doen verwerken, het verhandelen en doen verhandelen van Petroleum - zoals gedefinieerd in de Petroleumlandsverordening.

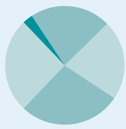
Bron: Statuten

Aandeelhouders

Decentraal model



Saba Bank Resources N.V.

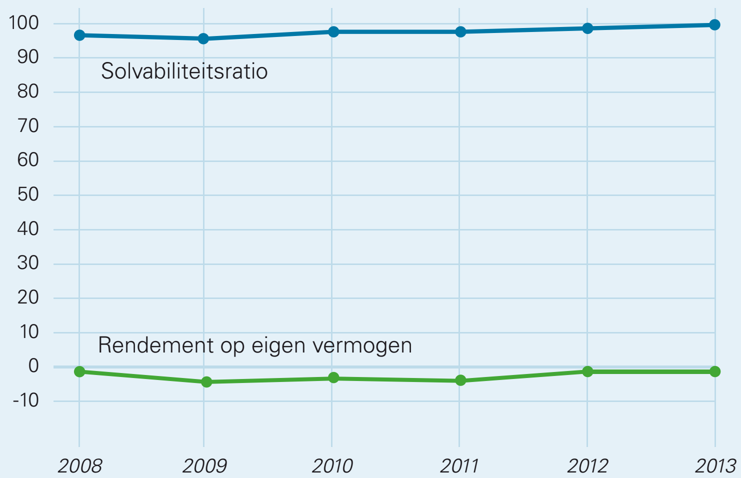


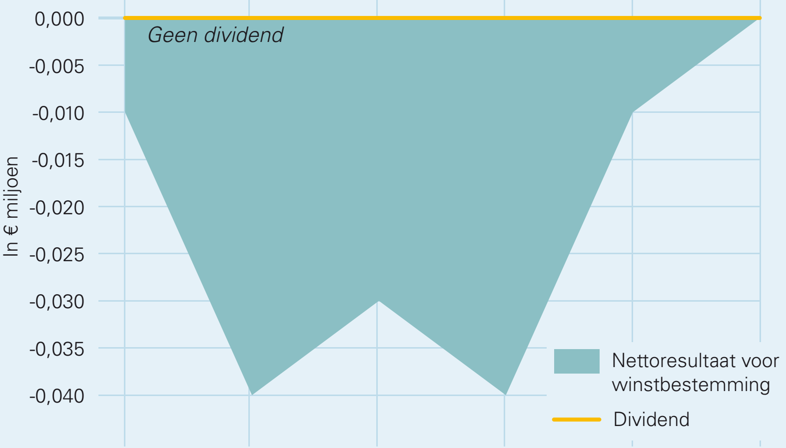
Bevoegdheden aandeelhouder

In de statuten (1984) van Saba Bank zijn de bevoegdheden van de aandeelhouder (AVA) en de raad van commissarissen (RvC) als volgt geregeld:

		AVA	RvC
Bezoldiging	Beleid	*niet geregeld in statuten*	
	RvB	●	
	RvC	●	
Investeringsdrempel		*niet geregeld in statuten*	> ca. € 0,23 miljoen
Raad van Bestuur	Benoemen	●	
	Schorsen	●	●
	Ontslaan	●	
Raad van Commissarissen	Benoemen	●	
	Schorsen	●	
	Ontslaan	●	
	Profielschets	*niet geregeld in statuten*	

Financiële gegevens





Bezoldiging 2013

De Nederlandse Staat heeft te weinig aandelen om voldoende invloed te hebben op de bezoldiging van de bestuurders.

Buitenlandse activiteiten 2013

Niet vermeld

Juridische structuur 2013



Juridische structuur verder niet vermeld

Schiphol Group

N.V. Luchthaven Schiphol

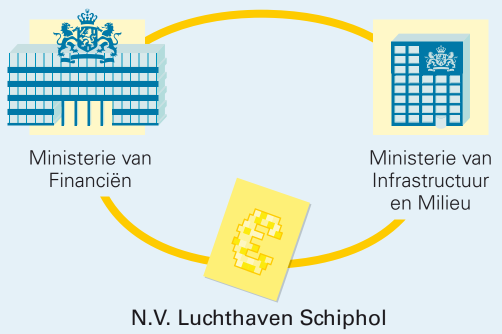
Publiek belang

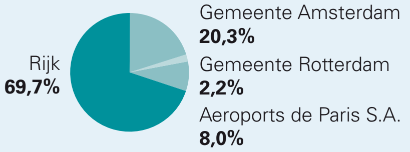
Het publieke belang van de luchthaven Schiphol is direct verbonden met het algemeen belang van de luchtvaart in Nederland. Continuïteit, kwaliteit en netwerkontwikkeling van de luchthaven als vitale schakel in de Nederlandse economie; efficiënte marktverhoudingen: eerlijke mededinging en vrije toegang tot infrastructuur; voorkomen van misbruik van marktmacht; kwalitatief hoogwaardige bereikbaarheid van de luchthavens; zorgen voor een duurzame, gezonde en veilige leefomgeving.

Bron: Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013

Aandeelhouders

Centraal model



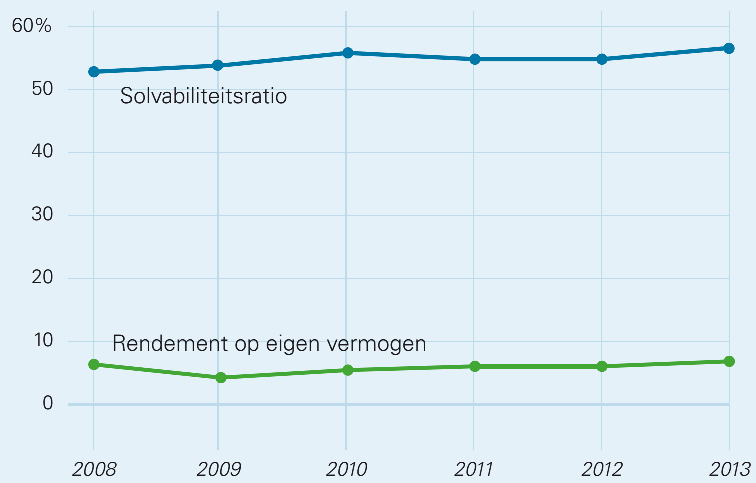


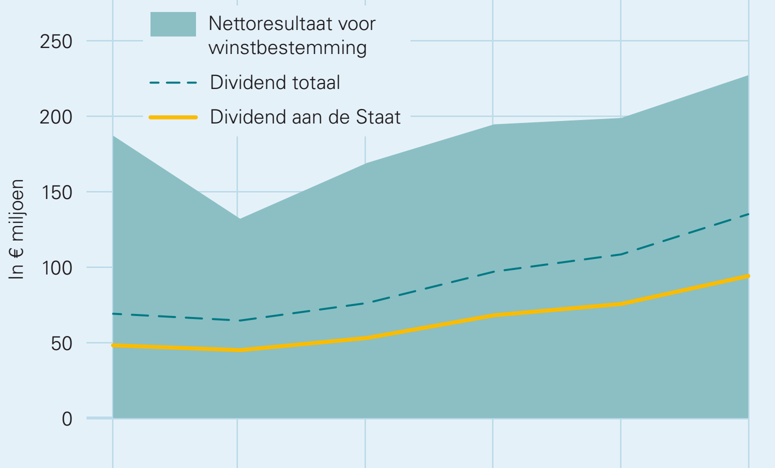
Bevoegdheden aandeelhouder

In de statuten (2007) van Schiphol Group (structuurregime) zijn de bevoegdheden van de aandeelhouder (AVA) en de raad van commissarissen (RvC) als volgt geregeld:

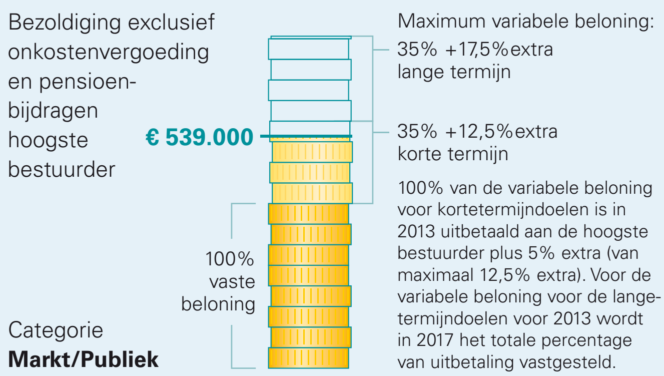
		AVA	RvC
Bezoldiging	Beleid	●	voorstel
	RvB		●
	RvC	●	
Investeringsdrempel		10% balanstotaal	25% eigen vermogen
Raad van Bestuur	Benoemen		●
	Schorsen		●
	Ontslaan	gehoord	●
Raad van Commissarissen	Benoemen	●	voorstel
	Schorsen		●
	Ontslaan	●	
	Profielschets		●

Financiële gegevens





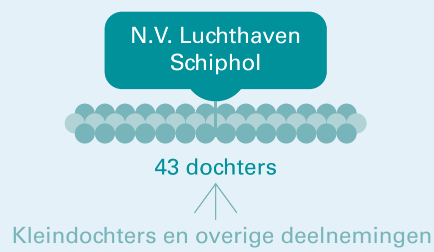
Bezoldiging 2013



Buitenlandse activiteiten 2013

Schiphol Group heeft een diverse portefeuille van internationale deelnemingen, managementcontracten en samenwerkingsverbanden.

Juridische structuur 2013



TenneT

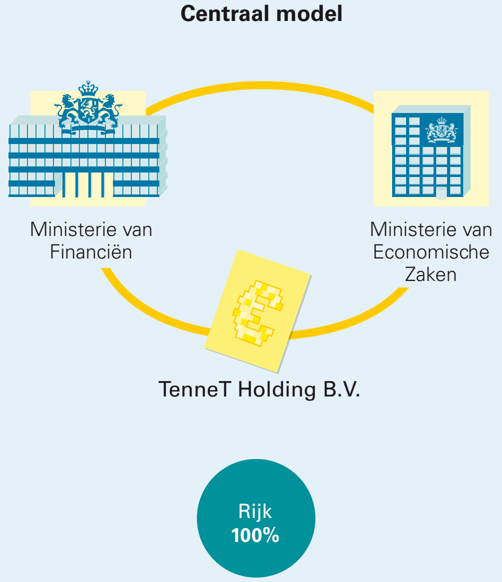
TenneT Holding B.V.

Publiek belang

Het publieke belang van TenneT is de borging van de zekerheid van de elektriciteitsvoorziening. Specifieke publieke belangen waar TenneT een rol speelt zijn: continuïteit, betrouwbaarheid en kwaliteit van het elektriciteitsnet; eerlijke mededinging: non-discriminatoire toegang tot het elektriciteitsnet; bijdragen aan de versterking en de doelmatigheid van de elektriciteitsmarkt.

Bron: Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013

Aandeelhouders

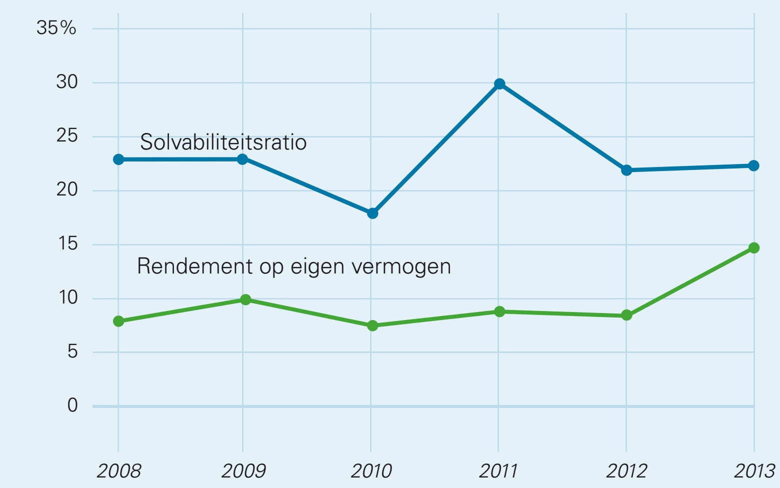


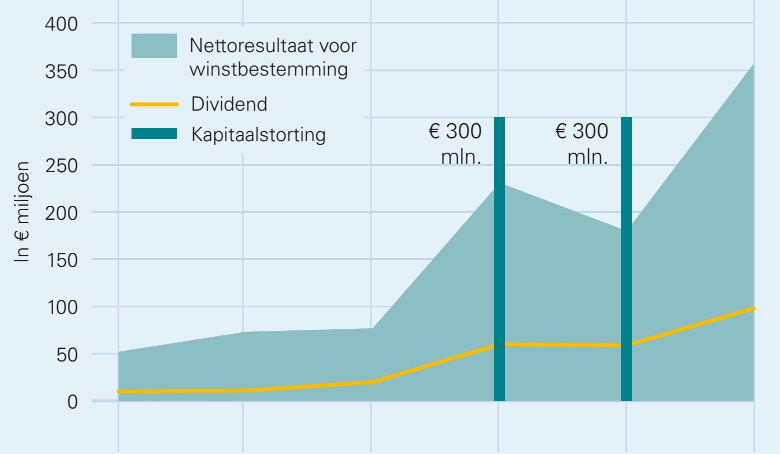
Bevoegdheden aandeelhouder

In de statuten (2005) van TenneT (verlicht structuurregime) zijn de bevoegdheden van de aandeelhouder (AVA) en de raad van commissarissen (RvC) als volgt geregeld:

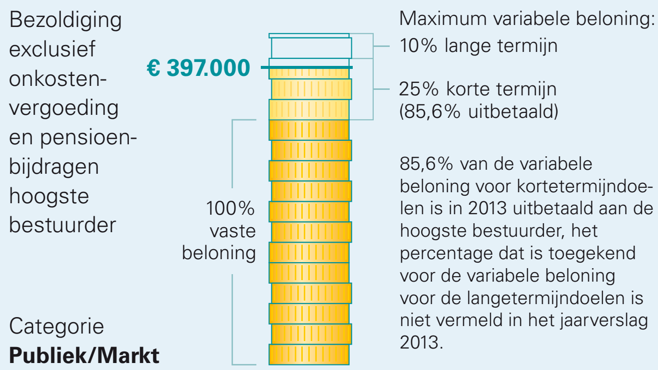
		AVA	RvC
Bezoldiging	Beleid	*niet geregeld in statuten*	
	RvB		●
	RvC	●	
Investeringsdrempel		> € 100 miljoen	> € 50 miljoen
Raad van Bestuur	Benoemen		●
	Schorsen		●
	Ontslaan	gehoord	●
Raad van Commissarissen	Benoemen	●	voordracht
	Schorsen		●
	Ontslaan	vertrouwen opzeggen	
	Profielschets		●

Financiële gegevens





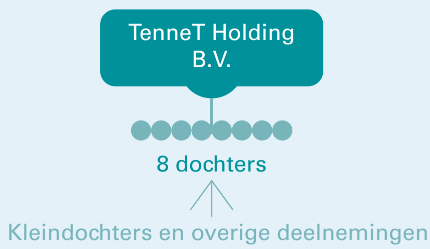
Bezoldiging 2013



Buitenlandse activiteiten 2013

Eigendom van Duits elektriciteitsnetwerk (Tennet TSO GmbH) en van verschillende internationale connectoren.

Juridische structuur 2013



Thales

Thales Nederland B.V.

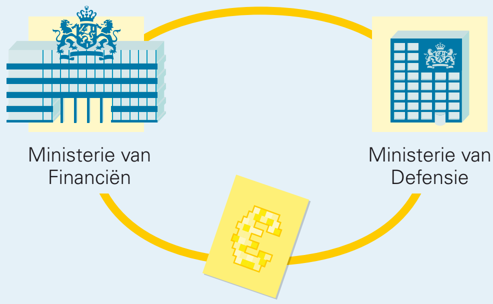
Publiek belang

De overheid handhaafde het 1%-belang in Thales Nederland, vanwege het belang bij instandhouding van het zelfscheppend vermogen van de onderneming en daarmee de werkgelegenheid. Ook het nakomen van contractuele verplichtingen, met name richting de overheid zelf, waren overwegingen om het staatsbelang te handhaven. Daarbij spelen overwegingen van het behoud van een nationale defensie-industrie, de bescherming van gevoelige informatie en het behoud van technologische kennis een rol.

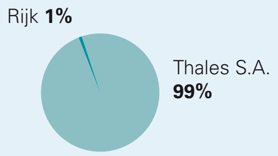
Bron: Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013

Aandeelhouders

Centraal model



Thales Nederland B.V.

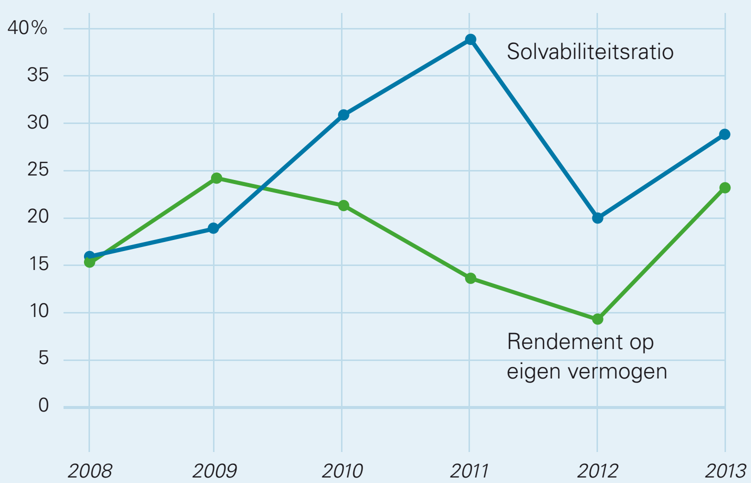


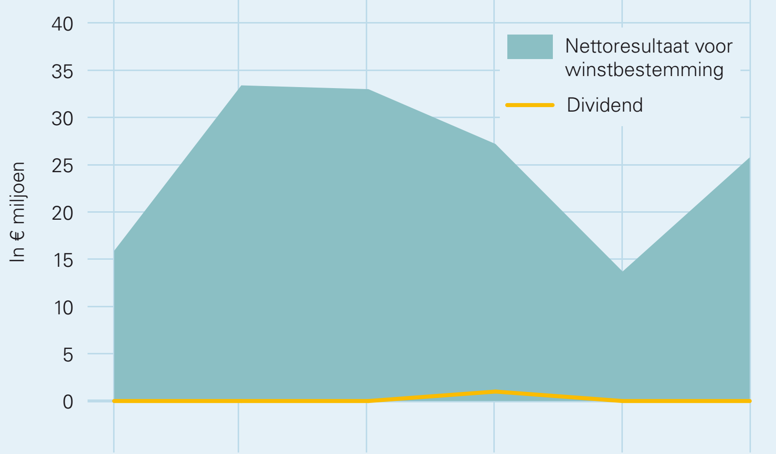
Bevoegdheden aandeelhouder

In de statuten (2010) van Thales zijn de bevoegdheden van de aandeelhouder (AVA) en de raad van commissarissen (RvC) als volgt geregeld:

		AVA	RvC
Bezoldiging	Beleid	*niet geregeld in statuten*	
	RvB	●	
	RvC	●	
Investeringsdrempel		*niet geregeld in statuten*	>1/4 eigen vermogen
Raad van Bestuur	Benoemen	●	
	Schorsen	●	●
	Ontslaan	●	
Raad van Commissarissen	Benoemen	●	voordracht
	Schorsen		●
	Ontslaan	●	
	Profielschets	bespreken	●

Financiële gegevens





Bezoldiging 2013

De Nederlandse Staat heeft te weinig aandelen om voldoende invloed te hebben op de bezoldiging van de bestuurders.

Buitenlandse activiteiten 2013

Thales heeft enkele deelnemingen in het buitenland waaronder in Canada, Duitsland, Portugal en Turkije. Gezien het beperkte belang van 1% van de Staat in Thales zijn de risico's voor de aandeelhouder beperkt.

Juridische structuur 2013



UCN

Ultra-Centrifuge Nederland N.V.

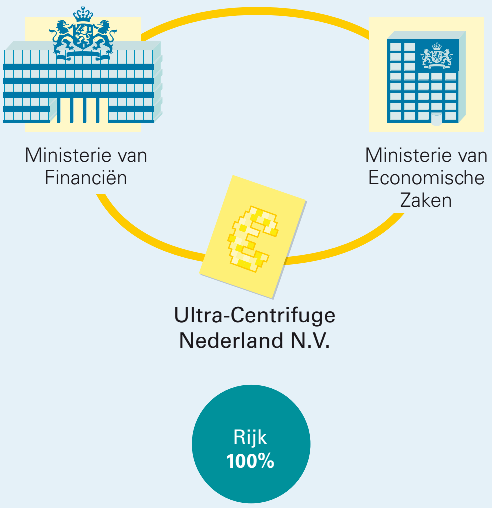
Publiek belang

UCN borgt de publieke belangen van Urenco, een vennootschap (uraniumverrijkingsfabriek) waarin UCN een derde van de aandelen houdt. De publieke belangen van Urenco zijn non-proliferatie, veiligheid en leveringszekerheid.

Bron: Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013

Aandeelhouders

Centraal model

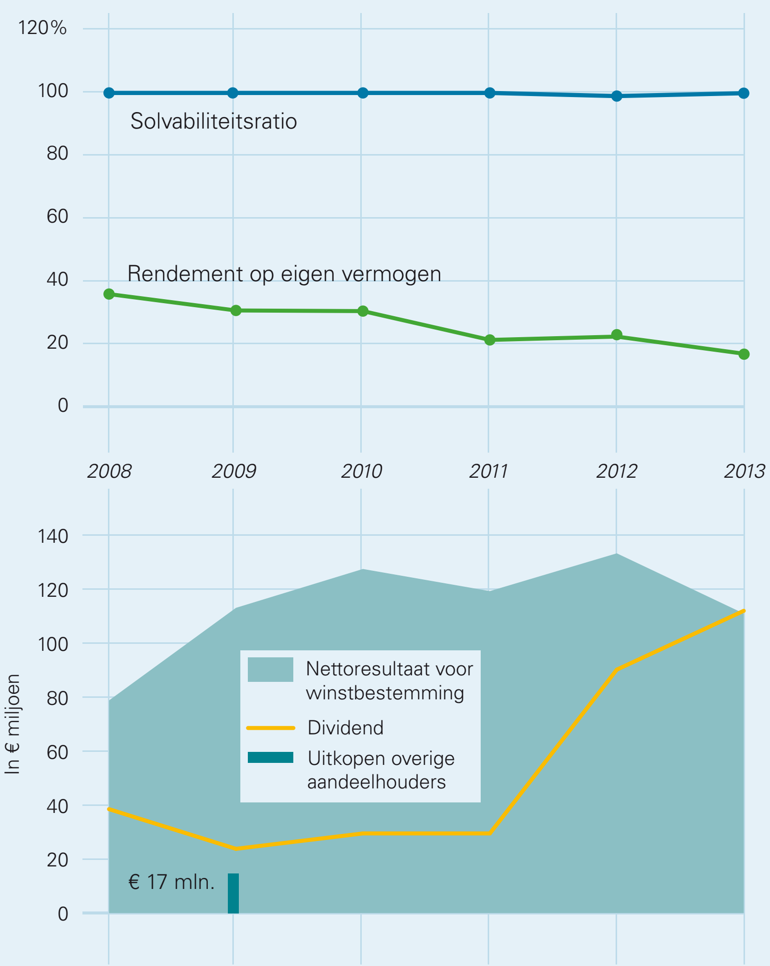


Bevoegdheden aandeelhouder

In de statuten (2003) van UCN (gewoon regime) zijn de bevoegdheden van de aandeelhouder (AVA) en de raad van commissarissen (RvC) als volgt geregeld:

		AVA	RvC
Bezoldiging	Beleid	*niet geregeld in statuten*	
	RvB		●
	RvC	●	
Investeringsdrempel		*niet geregeld in statuten*	> € 5 miljoen
Raad van Bestuur	Benoemen	●	
	Schorsen	●	●
	Ontslaan	●	
Raad van Commissarissen	Benoemen	●	
	Schorsen	●	
	Ontslaan	●	
	Profielschets	*niet geregeld in statuten*	

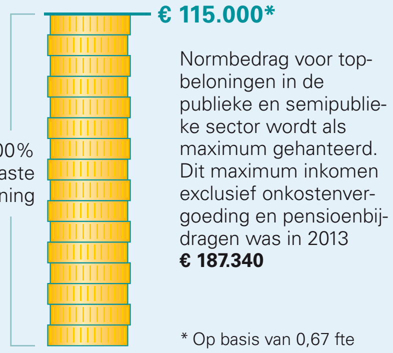
Financiële gegevens



Bezoldiging 2013

Bezoldiging exclusief onkostenvergoeding en pensioenbijdragen hoogste bestuurder

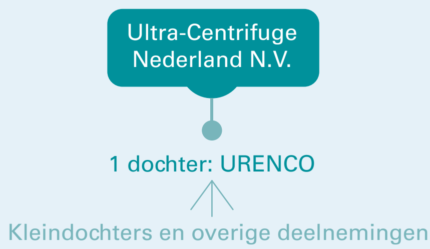
Categorie **Publiek**



Buitenlandse activiteiten 2013

Naast een fabriek in Nederland heeft URENCO verrijkingsfabrieken in het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en de Verenigde Staten.

Juridische structuur 2013



Winair

Windward Islands Airways International N.V.

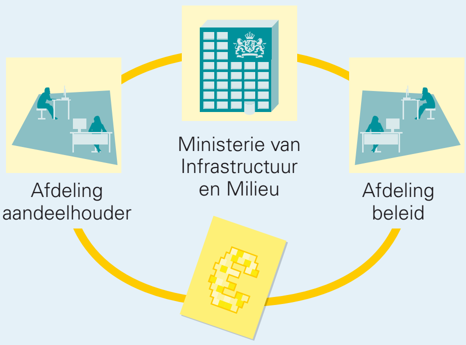
Publiek belang

Borging van de bereikbaarheid van Saba en Sint Eustatius.

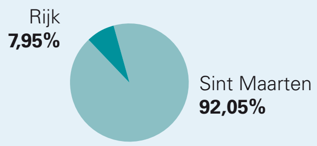
Bron: Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Aandeelhouders

Decentraal model



Windward Islands Airways International N.V.

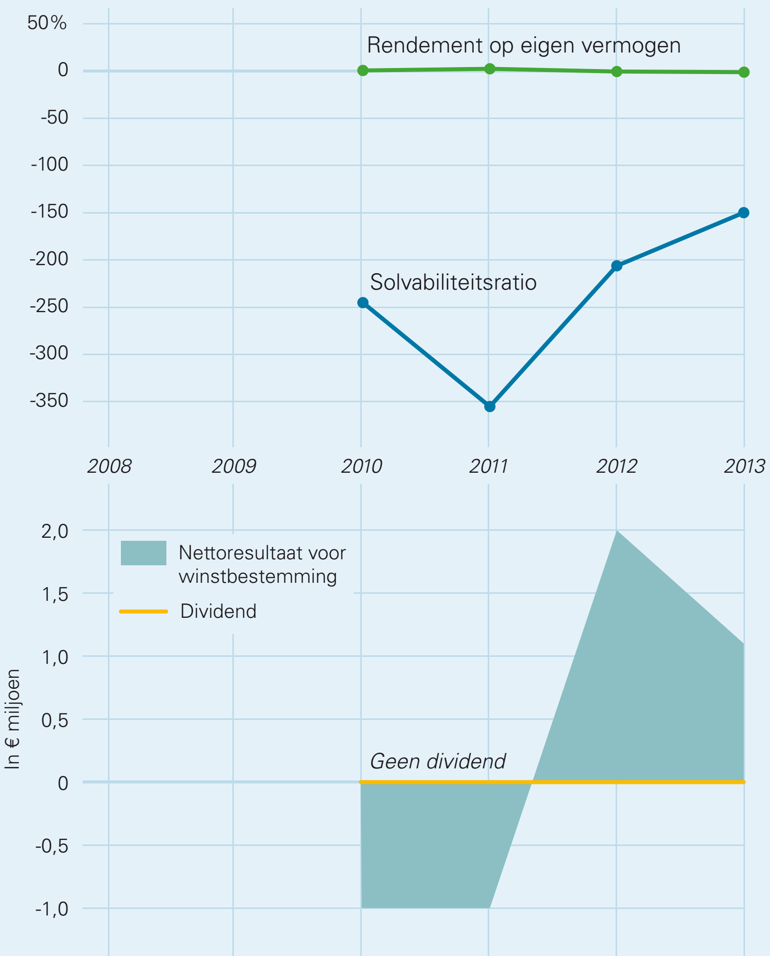


Bevoegdheden aandeelhouder

In de statuten (2011) van Winair (gewoon regime) zijn de bevoegdheden van de aandeelhouder (AVA) en de raad van commissarissen (RvC) als volgt geregeld:

		AVA	RvC
Bezoldiging	Beleid	●	
	RvB		●
	RvC	●	
Investeringsdrempel		Binnen Sint Maarten $ 0,5 mln; Buiten Sint Maarten $ 0,25 mln	$ 50.000
Raad van Bestuur	Benoemen	●	voordracht
	Schorsen	●	●
	Ontslaan	●	
Raad van Commissarissen	Benoemen	●	voordracht
	Schorsen		●
	Ontslaan	●	
	Profielschets	*niet geregeld in statuten*	

Financiële gegevens



Bezoldiging 2013

De Nederlandse Staat heeft te weinig aandelen om voldoende invloed te hebben op de bezoldiging van de bestuurders.

Buitenlandse activiteiten 2013

Niet vermeld

Juridische structuur 2013



Juridische structuur verder niet vermeld

Onderzoeksteam

Mw. dr. D.M.E. van Est (projectleider)
Dhr. E.L.L. Andrien
Dhr. drs. G.P.A. Bakker
Mw. drs. I. Boers
Mw. drs. M. van de Griek
Dhr. S. Fok MSc
Mw. ir. J.M. ten Kate MSc
Mw. drs. C.P. Kreft
Dhr. dr. J.A.M. de Kruijf
Mw. L.C.M. Meijer-Wassenaar MSc
Mw. mr. drs. E.M.M. van Willegen

Voorlichting

Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers

Den Haag, april 2015